

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

<b>ЗОРИНА Т.А.</b> РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	<b>3</b>
<b>ЧЕБОТАРЕВА И.Ю., ЕГИАЗАРОВ А.В.</b> НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ВНОВЬ СОЗДАВАЕМОЕ НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО	<b>7</b>

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

<b>ШАХКЕЛДОВ Ф.Г.</b> ПРИМЕНЕНИЕ ГУМАНИЗАЦИИ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ	<b>13</b>
<b>ПРОХОРЦЕВ И.А.</b> ЧТО ПОКАЗАЛО ИЗУЧЕНИЕ ДЕЛ О МЕЛКОМ ХИЩЕНИИ	<b>20</b>
<b>АДАМЕНКО И.Е.</b> ПРАВО НА НАКАЗАНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ	<b>30</b>

## ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<b>БОГОСЛАВСКИЙ Е.А.</b> КОНТРОЛЬ И НАДЗОР КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ	<b>35</b>
<b>НЕФЕДОВСКИЙ Г.В.</b> АКСИОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	<b>39</b>
<b>МАКСИМОВ Г.Б.</b> ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВА – ОСОБАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА	<b>46</b>

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

<b>КАЛИНИНА Л.Е.</b> ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ	<b>54</b>
<b>КАРАВАЕВ А.А.</b> АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ПРИМЕНЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ЭЛЕКТРОННО-ЦИФРОВОМ ФОРМАТЕ	<b>59</b>
<b>МИХАЙЛОВ Э.М.</b> ВОПРОСЫ КОМПЕТЕНЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭКСТРЕМИСТКОЙ И ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	<b>66</b>

<b>ГРЕЧКИНА О.В. ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ</b>	<b>76</b>
<b>ВОЛКОВА В.В. ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ВЫСШЕГО УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ</b>	<b>81</b>
<b>ГАЗИЗОВ Д.А., ГАЗИЗОВА Т.Г. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРОПАГАНДУ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ</b>	<b>88</b>
<b>ДЕРЮГА А.Н. ПРИЧИНЫ НЕЗАКОННОЙ РУБКИ ЛЕСА И ПУТИ ИХ УСТРАНЕНИЯ</b>	<b>95</b>
<b>АСАДОВ А.М., МОЧАЛОВ А.Н. К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЕ И РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИИ ЕЕ РАЗВИТИЯ</b>	<b>101</b>

#### **АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА**

<b>ШАДЖЕ А.М. К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ</b>	<b>108</b>
<b>АНТОХИНА А.Б. ИНСТИТУТ МЕР УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ</b>	<b>112</b>

## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.1

**ЗОРИНА Т.А.**

### **РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

*Ключевые слова:* законотворчество, гражданское законодательство, принцип добросовестности, злоупотребление правом

В статье исследованы отдельные изменения в Гражданском кодексе Российской Федерации, связанные с принятием Федерального закона № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30 декабря 2012 года.

**ZORINA, T.A.**

### **DEVELOPMENT CONCEPT CIVIL LAWS RUSSIA FEDERATION TODAY**

*Keywords:* law, civil law, the principle of good faith, abuse of rights

The article examines some changes in the Civil Code of the Russian Federation related to the adoption of the Federal Law № 302-FZ "On Amendments to Chapters 1, 2, 3 and 4 of the Civil Code of the Russian Federation" dated December 30, 2012.

30 декабря 2012 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее - Закон), который представляет собой первый «пакет» изменений в Гражданский кодекс РФ в рамках реализуемой в настоящее время реформы гражданского законодательства [1].

27 апреля Госдума ФС РФ приняла в первом чтении законопроект № 47538-6, который впоследствии был разделен на несколько законопроектов. Первый из них был одобрен в качестве рассматриваемого Закона.

Закон предусматривает внесение поправок только в раздел I части первой Гражданского кодекса РФ и лишь в отношении небольшого количества норм, содержащихся главным образом в подразделах 1 и 2 раздела I части первой Гражданского кодекса РФ.

Напомним, что 16 ноября 2012 г. Государственная Дума приняла Постановление № 1150-6 ГД, вследствие чего изменился порядок рассмотрения исходного законопроекта № 47538-6 о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ. Согласно этому Постановлению, указанный законопроект рассматривается по частям.

Следует отметить, что Закон претерпел существенные изменения по сравнению с той редакцией законопроекта, которая была одобрена

Государственной Думой в первом чтении. Закон был существенно сокращен, в него были внесены некоторые изменения и дополнения. Определенные резонансные новеллы гражданского законодательства, которые не встретили понимания у делового сообщества, были исключены из Закона или существенно переработаны (к примеру, правило об обязательном нотариальном удостоверении сделок с недвижимостью).

Рассмотрим некоторые изменения, связанные с принятием Федерального закона от 30.12.2012 № 302-ФЗ.

Принцип добросовестности был установлен среди основных начал гражданского законодательства (ст. 1 ГК РФ в редакции Закона). Участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и исполнении гражданских обязанностей. Таким образом, была введена обязанность лиц действовать добросовестно в гражданском обороте. Следует отметить, что обязанность добросовестного поведения уже применяется судами при разрешении споров (к примеру, Постановление Президиума ВАС РФ от 21.02.2012 № 12499/11 по делу № А40-92042/10-110-789). Ранее этот основополагающий принцип гражданского права мог быть выведен только из содержания п. 2 ст. 6 ГК РФ, напрямую не относящегося к нормам, устанавливающим основные начала гражданского права.

Также в Законе предусмотрено, что недобросовестное, равно как и незаконное, поведение лиц не может приносить им какие-либо преимущества (п. 5 ст. 1 ГК РФ в редакции Закона).

В Пояснительной записке «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Пояснительная записка) отмечается, что принцип добросовестности соответствует представлениям современной доктрины гражданского права и давно введен в законодательство подавляющего большинства стран с развитыми правовыми порядками.

В ст. 10 ГК РФ, которая была существенным образом изменена Законом, устанавливается, что добросовестность участников гражданских правоотношений презюмируется. Это ограничит широкое понимание добросовестного поведения в смысле ст. 1 ГК РФ в новой редакции, а также позволит не возлагать на участников гражданско-правового спора обязанность по доказыванию своей добросовестности в каждом судебном разбирательстве.

Дополнительно к принципу добросовестности в п. п. 1 и 3 ст. 10 ГК РФ в редакции Закона вводится запрет на обход закона с противоправной целью (далее - обход закона). К действиям, направленным на обход закона, будут применяться те же последствия, которые установлены для злоупотребления правом, если иное не указано в тексте Гражданского кодекса РФ.

На практике могут появиться затруднения, связанные с определением сущности этого правового явления, а также с отграничением его от иных правовых институтов, к примеру, от института притворных сделок. Это

подтверждается и тем обстоятельством, что уже сейчас в судебной практике встречаются случаи фактического отождествления таких институтов, как «обход закона» и «притворная сделка» (например, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 23.12.2011 по делу № А32-3596/2010).

Различия между действиями, направленными на обход закона, и притворными сделками в договорных правоотношениях следует проводить по направленности воли лиц, участвующих в них. При совершении действий, направленных на обход закона, воля лиц направлена на достижение именно того правового результата, который и заявляется заключаемыми сделками. Никакая иная сделка при обходе закона не прикрывается, стороны открыто декларируют достижение правового результата, который не может быть достигнут законным образом при использовании предназначенных для этого правовых средств. Однако несовершенство законодательства позволяет им добиться такого результата при формальном игнорировании законодательно установленных запретов.

Следует отметить, что Закон не раскрывает содержания термина «обход закона», что, по всей видимости, даст простор для судебного толкования указанного термина.

В этой связи, представляется целесообразным привести небольшой перечень примеров «обходов закона», выявленных на настоящий момент судебной практикой:

- требование изменения условий договора аренды земельного участка в части его целевого назначения или разрешенного использования с целью обойти нормы о предоставлении земельного участка для строительства [2];

- требование признать право собственности на нежилое помещение, которое в действительности является жилым, с целью обойти процедуру перевода жилого помещения в нежилое;

- признание права собственности на самовольную постройку в случае неполучения (и непринятия мер к получению) застройщиком разрешения на строительство;

- признание права собственности на самовольную постройку третейским судом с целью последующей государственной регистрации права собственности (обход процедуры признания права собственности на самовольную постройку в судебном порядке и законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество);

- условие кредитного договора, прикрывающее «сложные проценты».

«Обходом закона» может быть не только одно определенное действие (предъявление иска, установление условия в договоре), но и совокупность действий, имеющих общую цель.

Статья 10 ГК РФ в редакции Закона и вовсе предусматривает, что злоупотреблением правом может быть квалифицировано любое «заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав».

Последствие злоупотребления правом - это полный или частичный отказ суда в защите права, а также иные меры, предусмотренные законом (п. 2 ст. 10

ГК РФ в редакции Закона). Указание на иные меры связано с тем, что лицо, злоупотребляющее своим правом, далеко не всегда защищает это право в суде.

Закон предусматривает, что если злоупотребление правом повлекло нарушение права другого лица, то такое лицо вправе требовать возмещения причиненных этим убытков по правилам ст. ст. 15, 1064 ГК РФ.

В п. 1.3 раздела II Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации указано, что ст. 5 ГК РФ источником гражданского права называет обычай делового оборота. Между тем обычай широко применяется не только в предпринимательской деятельности [3], но и, например, в отношениях, связанных с определением гражданами порядка пользования общим имуществом. Поэтому в ст. 5 ГК РФ необходимо внести соответствующие дополнения. Приведенные рекомендации реализованы Законом, исходя из которого, источником гражданского права является не обычай делового оборота, а просто обычай, без указания на сферу деятельности, в которой он сложился и применяется.

Как следует из Пояснительной записки, данная новелла введена, в том числе, в целях унификации законодательства, поскольку в ряде международных договоров, в том числе заключенных Российской Федерацией, обычай указан как источник гражданского права. Кроме того, предлагаемое изменение способно устранить терминологическую путаницу, существующую в действующем законодательстве применительно к обычаям, используемым в предпринимательской деятельности.

Так, наряду с термином «обычай делового оборота» широко распространен термин «торговый обычай». В соответствии с абз. 3 п. 3 ст. 15 Закона РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» [4], Торгово-промышленная палата РФ свидетельствует торговые обычаи, принятые в Российской Федерации.

В частности, п. 4 Постановления Правления Торгово-промышленной палаты РФ от 28.06.2001 № 117-13 «Развитие законодательства о предпринимательстве и роль торгово-промышленных палат в этом процессе» Правила Международной торговой палаты для толкования торговых терминов «Инкотермс-2000» были признаны торговыми обычаями. В связи с этим на практике встал вопрос о тождественности обычая делового оборота и торгового обычая.

### **Литература и источники**

1. Федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»// КонсультантПлюс.
2. См.: Турицын А.В. Право собственности на не востребоваанные земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Современная научная мысль. 2012. №1. С.109-114.

3. См.: Абесалашвили М.З., Эртель А.Г. Внутрикorporативный договор и его отличие от гражданско-правового договора // Современная научная мысль. 2012. №1. С.68-75.

4. Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

---

**Зорина Т.А.** - старший преподаватель кафедры гуманитарных и правовых дисциплин филиала Адыгейского государственного университета в г. Белореченске Краснодарского края (zorinat@mail.ru)

**Zorina, T.A.** - Senior Lecturer, Department of Humanities and legal disciplines branch of Adyghe State University in Krasnodar Krai Belorechensk

---

УДК 347.232.14

**ЧЕБОТАРЕВА И.Ю., ЕГИАЗАРОВ А.В.**  
**НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРАВА  
СОБСТВЕННОСТИ НА ВНОВЬ СОЗДАВАЕМОЕ НЕДВИЖИМОЕ  
ИМУЩЕСТВО**

*Ключевые слова:* гражданские правоотношения, право собственности, недвижимое имущество, государственная регистрация, государственный реестр

В статье рассмотрены противоречия, возникающие в связи с трактовкой и применением норм Гражданского кодекса, регулирующих право собственности на вновь созданное недвижимое имущество. Авторы обосновали вывод о том, что норма статьи 219 ГК РФ, согласно которой право собственности на вновь создаваемый объект возникает с момента регистрации этого права, имеет несколько парадоксальный характер. Право, которое регистрируется, уже существует; в то же время оно, исходя из нормы закона, возникает только с момента регистрации.

**CHEBOTAREVA, I.Y., YEGIAZAROV, A.V.**  
**CERTAIN LEGAL PROBLEMS ACQUIRING OWNERSHIP IN THE  
NEWLY CREATED REAL ESTATE**

*Keywords:* civil matters, ownership, real estate, state registration, state register

The article deals with the contradictions arising from the interpretation and application of the provisions of the Civil Code governing the ownership of the newly created real estate. The authors justified the conclusion that the norm of Article 219 of the Civil Code, according to which the ownership of the newly created object arises from the date of registration of this right is somewhat paradoxical character. A right that is registered already exists; At the same time, it is, on the basis of rules of law, there is only the time of registration.

Несмотря на динамичное развитие гражданских правоотношений на основе мирового опыта [1], вопросы приобретения права собственности остаются острыми в правоприменительной практике. Статья 219 ГК РФ устанавливает специальное правило для приобретения права собственности на вновь создаваемое недвижимое имущество, а именно обязательную государственную регистрацию. Норма ст. 219 ГК РФ логически вытекает из содержания п. 2 ст. 8 ГК РФ о том, что права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента регистрации, а также нормы ст. 131 ГК РФ.

Ст. 1 Федерального закона от 30.12.2012 №302-ФЗ (ред. от 04.03.2013) «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» устанавливает изменения в ст.8.1 ГК РФ: «Права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом» [2]. Здесь, по нашему мнению, нельзя не согласиться с Бевзенко Р.С., который указывает на нелогичность указанных статей в отношении вновь создаваемого имущества.

А именно, в ст. 8 ГК РФ говорится о том, что права на недвижимость возникают только после регистрации их в реестре. В ст. 131 ГК РФ же сказано, что возникновение этих прав подлежит регистрации. Встает вопрос: что должно предшествовать - возникновение права регистрации или регистрация возникновения права. С позиции ст. 8 ГК РФ право возникнет только после регистрации, с позиции буквального прочтения ст. 131 ГК РФ субъективное право возникает до регистрации, и это возникновение должно быть зарегистрировано.

Такой же дефект, а именно, несоответствие значения государственной регистрации ст. 8 ГК РФ, присущ и Федеральному закону от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Его норма о том, что «государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права», также подтверждает вывод, сделанный на основе ст. 131 ГК РФ: право сначала возникает, а затем регистрируется [3].

Так, несмотря на достаточно серьезные недостатки нормативного текста, в совокупности указанные нормы образуют так называемое начало внесения в сфере оборота недвижимости. Это начало может быть выражено следующим образом: права на недвижимое имущество должны быть внесены в специальный реестр и возникают с момента их внесения в реестр. Кроме того, не следует забывать и о том, что, в соответствии со ст. 8 ГК РФ, начало внесения не абсолютно: законом могут быть предусмотрены исключения из этого принципа [4].

При этом возникает вопрос о природе вновь созданного имущества до государственной регистрации права собственности на него, а также вида права на него. Ни закон, ни Высший арбитражный суд РФ в своем Постановлении от

11 июля 2011 г. № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» однозначного ответа на этот вопрос не дают.

Исходя из того постулата, что до момента государственной регистрации не возникает право собственности на вновь созданное недвижимое имущество, можно смоделировать несколько вариантов юридической судьбы постройки до этого момента.

Во-первых, можно предположить, что до момента государственной регистрации постройка вовсе не должна рассматриваться в качестве вещи, т.е. предмета, способного сделаться объектом права собственности. Во-вторых, можно и, с учетом сказанного выше, даже нужно предположить, что до момента государственной регистрации прав на вновь возведенный объект недвижимого имущества постройка является вещью, которая принадлежит застройщику на праве собственности. С учетом того, что право собственности на постройку как на объект недвижимого имущества, возникает только с момента ее государственной регистрации, можно сделать вывод о том, что до этого момента постройка, принадлежащая застройщику на праве собственности, является движимой вещью [5].

Оба эти варианта не представляются соответствующими смыслу ст. 219 ГК РФ.

Также очевидно, что создаваемое имущество не может рассматриваться как набор строительных материалов, ввиду разницы в качественных характеристиках и стоимости. Его прочная связь с землей как один из основных признаков недвижимости не подлежит сомнению даже в случае с землями сельскохозяйственного назначения [6].

С учетом того, что в 2004 г. в п. 1 ст. 130 ГК РФ внесены изменения, согласно которым даже объект незавершенного строительства является недвижимостью, недвижимая вещь должна считаться появившейся не с момента государственной регистрации права на нее и даже не с момента выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 28.07.2012)), а с момента приобретения ею признаков, указанных в п. 1 ст. 130 ГК РФ. К ним относятся: прочная связь объекта с землей и невозможность его перемещения без несоразмерного ущерба его назначению.

На практике вопрос о начальном моменте появления недвижимой вещи остается открытым. В литературе обоснованно предлагается считать таким моментом тот момент, когда на строительной площадке начались действия, приведшие к такому изменению этого участка, которое становится для него неотделимым без существенного ущерба для назначения планируемого объекта. Можно предположить, что с того момента, когда забита, в соответствии с проектом, хотя бы одна свая, объект может быть признан объектом недвижимости в качестве объекта незавершенного строительства. Разумеется, на наш взгляд, можно и нужно в нормативных актах установить

некий минимум изменений земельного участка для признания наличия на нем появившегося объекта недвижимости.

До момента выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию недвижимая вещь существует в форме объекта незавершенного строительства. В это время право собственности принадлежит создателю не на строение, а на комплекс имущества, включая использованные материалы со всеми вытекающими правовыми последствиями, а именно - с несением бремени содержания, риска случайной гибели, необходимости возмещения причиненного вреда и т.д. С момента выдачи указанного разрешения, недвижимая вещь будет существовать как созданный объект недвижимости, то есть объект, заверченный строительством.

В практике арбитражных судов часто возникают споры о правах участников договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) на незавершенные строительством объекты, созданные в период действия договора. Практика не всегда единообразна.

Например, Президиум ВАС РФ Постановлением от 16 марта 2006 г. № 334/06 отменил решение Волгоградского областного арбитражного суда, который признал право на долю в собственности на строящийся дом за одним из участников договора на том основании, что, согласно ст. 301 ГК РФ, правом истребовать имущество обладает только собственник. Истец же не являлся собственником, так как право собственности на недвижимое имущество возникает с момента государственной регистрации [7]. В другом деле Арбитражный суд Воронежской области удовлетворил требования истца о присуждении ему не завершенных строительством коттеджей. В Постановлении Президиума ВАС РФ сказано, что, в соответствии с условиями договора и на основании норм ГК РФ, можно признать право собственности истца на недостроенные коттеджи. Это соответствует правилам общей собственности и ст. 1043 ГК РФ, которая устанавливает, что произведенная в результате совместной деятельности продукция признается общей долевой собственностью, если иное не установлено законом или договором, либо не вытекает из существа обязательства. Следовательно, не завершенные строительством объекты составляют общую собственность участников, независимо от того, рассматривается ли она как движимое или недвижимое имущество, и участник общей собственности вправе требовать выдела своей доли в соответствии с правилами ст. 252 ГК РФ.

Объекты незавершенного строительства не могут быть отчуждены и право собственности на них может быть зарегистрировано, если доказана правомерность пользования земельным участком для создания объекта недвижимости и если имеется разрешение на производство строительных работ, а также описание объекта незавершенного строительства, что следует из Указа Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 485 (ред. от 26.03.2003, с изм. от 27.04.2007) «О гарантиях собственников объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами».

Согласно ст. 25 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» право собственности на созданный объект недвижимого имущества регистрируется на основании документов, подтверждающих факт его создания [8].

В случае если земельный участок, отведенный для создания объекта недвижимого имущества, принадлежит заявителю на праве собственности, право собственности заявителя на объект незавершенного строительства регистрируется на основании документов, подтверждающих право собственности на данный земельный участок, разрешения на строительство, проектной документации и документов, содержащих описание объекта незавершенного строительства. В случае если земельный участок, отведенный для создания объекта недвижимого имущества, принадлежит заявителю на ином праве, чем право собственности, право собственности заявителя на объект незавершенного строительства регистрируется на основании документов, подтверждающих право пользования данным земельным участком, разрешения на строительство, проектной документации и документов, содержащих описание объекта незавершенного строительства.

Судебная практика применения ст. 219 ГК РФ весьма своеобразна. Существует достаточно большое количество дел, фабула которых сводится к следующему. Заинтересованное лицо предъявляет в суд иск о признании за ним права собственности на недвижимое имущество. В рамках подготовки судебного дела к слушанию суд требует от истца представить документы, подтверждающие государственную регистрацию права собственности на спорный объект. Истец, естественно, такими документами не располагает (иначе какой смысл в возбуждении судебного дела о признании права собственности) и представить в суд их не может. В этом случае суд отказывает в удовлетворении исковых требований со следующей формулировкой: в соответствии со ст. 219 ГК РФ право собственности на недвижимое имущество возникает с момента государственной регистрации. Истец не представил суду доказательств государственной регистрации своего права. Следовательно, права на недвижимость у истца нет и в иске следует отказать [3] (Определение ВАС РФ от 06.06.2011 № ВАС-6416/11 по делу № А63-1245/2010; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.01.2011 по делу № А65-18755/2010).

Совершенно очевидно, что такой подход не соответствует ни духу, ни букве закона и является плодом неверного понимания содержания ст. 219 ГК РФ, поскольку неясно тогда что остается делать истцу.

По нашему мнению, норма статьи 219 ГК РФ, согласно которой право собственности на вновь создаваемый объект возникает с момента регистрации этого права, имеет несколько парадоксальный характер. Право, которое регистрируется, уже существует; в то же время оно, получается, возникает только с момента регистрации. На наш взгляд, эта статья нуждается в изменении по модели п. 4 ст. 218 ГК РФ. Целесообразно закрепить в

рассматриваемой статье норму о том, что право собственности на объект недвижимости возникает с момента приобретения им таких признаков, которые указаны в п.1 ст. 130 ГК РФ, а именно – прочная связь объекта с землей и невозможность его перемещения без несоразмерного ущерба его назначению. Это правило в наибольшей мере отвечает интересам собственника и в то же время, как и в случае с п. 4 ст. 218 ГК, потребует от него зарегистрировать право собственности перед распоряжением объектом недвижимости. Однако регистрация в этой ситуации, как и в случае с приобретением помещения через паенакопления, будет не правоустанавливающей, а правоудостоверяющей.

### Литература и источники

1. Красс. Фриск М., Жеребцов А.Н., Меркулов В.В., Эртель А.Г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Протокол №1. Право на собственность. М., 2002. 112 с.
2. Федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»// КонсультантПлюс.
3. Бевзенко Р.С. О юридическом значении акта государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Законодательство. 2008. № 9. С. 43-44.
4. Бевзенко Р.С. Понятие и пределы действия принципа внесения в сфере организации оборота недвижимости // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2009. № 5. С. 39.
5. Проблемы развития частного права: Сборник статей к юбилею Владимира Саурсевича Ема / С.С. Алексеев, А.В. Асосков, В.Ю. Бузанов и др.; отв. ред. Е.А. Суханов, Н.В. Козлова. М.: Статут, 2011. С.226.
6. Турицын А.В. Право собственности на не востребованные земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Современная научная мысль. 2012. №1. С.109-114.
7. Жеребцов А.Н., Меркулов В.В. Эртель А.Г. Объем и содержание права собственности. М., 2002. С.50-53.
8. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»// КонсультантПлюс.

---

**Чеботарева И.Ю.** – старший преподаватель кафедры гуманитарных и правовых дисциплин филиала Адыгейского государственного университета в г.Белореченске Краснодарского края (tchebo@mail.ru)

**Егиазаров А.В.** - студент юридического факультета филиала Адыгейского государственного университета в г.Белореченске Краснодарского края

**Chebotareva, I.Y.** - Senior Lecturer, Department of Humanities and legal disciplines branch of Adyghe State University in Krasnodar Territory Belorechenske  
**Yegiazarov, A.V.** - A law student branch of Adyghe State University in Krasnodar Territory Belorechenske

---

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 343.845

### ШАХКЕЛДОВ Ф.Г. ПРИМЕНЕНИЕ ГУМАНИЗАЦИИ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

*Ключевые слова:* уголовный процесс, надзорная практика, пересмотр судебного решения, индивидуализация наказания, пересмотр приговора

В статье анализируется судебная практика, связанная с применением норм закона о смягчении наказания. На конкретных примерах, автор показал, что отсутствие правоприменительной практики по смягчению наказания и ограничений по снижению срока наказания, в связи принятием №26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», приводит к различным пониманиям законности постановления суда.

### SHANKELDOV, F.G. APPLICATION HUMANIZATION OF CRIMINAL PUNISHMENT IN JUDICIAL PRACTICE

*Keywords:* criminal procedure, supervisory practice, judicial review, individualization of punishment, sentence reviewed

The article analyzes the jurisprudence relating to application of the rules of law leniency. With specific examples, the author shows that the absence of law enforcement practices to mitigate penalties and restrictions to reduce the sentence, due to the adoption of №26-FZ "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation", leads to different understanding of the law of a court order.

После вступления в силу Федерального закона от 07.03.2011 г. №26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» [1], в Верховном Суде РФ подчеркнули, что суды будут применять основную норму - ч. 2 ст.10 УК РФ о том, что закон, смягчающий наказание, имеет обратную силу. Таким образом, по существу законодатель изменил характер общественной опасности целого ряда деяний. Этот подход в полной мере соответствует курсу на гуманизацию, в том числе, на то, что: «институт иных мер уголовно-правового характера, который выступает альтернативой наказанию и также обеспечивает решение специфических задач уголовного законодательства» [2].

Но в каждом случае следует исходить из того, какое именно наказание назначено конкретному осужденному, изменилась ли и каким образом санкция, в соответствии с которой ему было индивидуализировано наказание, а также учитывать обстоятельства каждого дела [3].

Во-первых, если осужденному было назначено наказание с учетом положений ст.64 УК РФ «ниже низшего», а закон № 26-ФЗ изменил санкцию статьи, по которой ему было определено наказание (например, отменил нижний порог), то срок назначенного наказания подлежит снижению. Последнее осуществляется с учетом того, что минимальный порог лишения свободы, например, не может быть меньше двух месяцев.

Во-вторых, не будет обоснованным пересмотр приговора, если речь идет о случае, когда законом 26-ФЗ в санкции статьи Особенной части УК РФ смягчен вид наказания, которое не назначалось осужденному по конкретному делу. Например, если из санкции статьи УК РФ исключен только нижний предел наказания в виде отложенного и не применяемого ареста, а осужденный был приговорен к лишению свободы, сроки которого в санкции конкретной статьи остались неизменными.

Нет оснований для пересмотра наказания в связи с применением более мягкого закона, если осужденному было назначено наказание в виде штрафа, исправительных работ, а изменения в санкции статьи, по которой он осужден, коснулись лишь других видов наказаний и не затронули штрафа, исправительных работ. При возможных комбинациях таких сочетаний должен оставаться единообразный подход к их решению.

Отсутствие правоприменительной практики по смягчению наказания и ограничений по снижению срока наказания, в связи изданием соответствующего акта, приводит к различным пониманиям законности постановления суда. В этой связи, вполне логичны надзорные представления и надзорные жалобы.

Так, постановлением Апшеронского районного суда от 18.10.2011 г. ходатайство Цовян М.М. о приведении приговора в соответствие с Федеральным законом от 7.03.2011 г. удовлетворено частично; наказание снижено частично на 2 месяца, то есть до 7 лет 10 месяцев лишения свободы [4].

Кассационным определением Краснодарского краевого суда от 21.12.2011 г. постановление Апшеронского районного суда от 18.10.2011 г. изменено. Смягчено наказание по ч.2 ст. 162 УК РФ (в ред. ФЗ от 7.03.2011 г. №26-ФЗ) на один год лишения свободы, наказание по ч.2 ст. 318 УК РФ (в ред. ФЗ от 7.03.2011 г. №26-ФЗ) – на один год лишения свободы, окончательное наказание, назначенное по приговору Ленинского районного суда г. Краснодара от 3.12.2008 г., по совокупности преступлений в соответствии с ч.3 ст. 69 УК РФ смягчено до пяти лет десяти месяцев лишения свободы со штрафом в размере 50000 рублей.

26.03.2012 г. прокуратура Краснодарского края обратилась в президиум Краснодарского краевого суда с надзорным представлением от 21.03.2012 г. об отмене кассационного определения краевого суда от 21.12.2011 г. и направить дело на новое рассмотрение в кассационную инстанцию в ином составе суда.

В соответствии со ст. 405 УПК РФ, пересмотр в порядке надзора обвинительного приговора, а также определения и постановления суда в связи с необходимостью применения уголовного закона о более тяжком преступлении, ввиду мягкости наказания или по иным основаниям, влекущим за собой ухудшение положения осужденного, а также пересмотр оправдательного

приговора либо определения или постановления суда о прекращении уголовного дела - не допускается.

Пленум Верховного суда РФ в п. 16 Постановления от 11 января 2007 г. №1 «О применении судами норм главы 48 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих производство в надзорной инстанции» устанавливает, что, поскольку пересмотр судебного решения в порядке надзора в сторону ухудшения положения осужденного, оправданного или лица, дело, в отношении которого прекращено, допускается только по жалобе потерпевшего (его законного представителя), ухудшающее положение осужденного, оправданного или лица, дело в отношении которого прекращено, лишь по тому правовому основанию, которое указано в жалобе или представления, при условии, что это основание отвечает критериям фундаментального нарушения, сформулированным в Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. №5-П, и в сроки, указанные в Постановлении.

Пересмотр в порядке надзора обвинительного приговора и последующих судебных решений, вынесенных в связи с его обжалованием, по основаниям, влекущим за собой ухудшение положения осужденного, а также пересмотр оправдательного приговора либо определения или постановления суда о прекращении уголовного дела допускаются в срок, не превышающий одного года со дня вступления их в законную силу, если в ходе судебного разбирательства были допущены фундаментальные нарушения уголовно-процессуального закона, повлиявшие на законность приговора, определения или постановления суда.

В соответствии с частью второй статьи 10 УК РФ и Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2006 года № 4-П, в связи с изданием нового уголовного закона, смягчающего ответственность осужденного за совершенное им преступление, назначенное ему наказание подлежит сокращению в пределах, предусмотренных нормами, как Особенной части, так и Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации в редакции этого закона.

Правоприменительная (судебная) практика рассматривает Федеральный закон от 7 марта 2011 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» как Закон, улучшающий положение осужденных, а, следовательно, как имеющий обратную силу.

При применении данного Федерального закона судебная практика, как правило, идет по пути сокращения назначенного наказания в виде лишения свободы не менее чем на шесть месяцев (в случае многоэпизодного дела – в отношении каждого эпизода, на который распространяется новый Закон).

Размер снижения судебной коллегией назначенного Цовян М.М. окончательного наказания соответствует установленным приговором обстоятельствам и характеру внесенных изменений в санкцию вышеуказанных статей Уголовного кодекса РФ и оснований для удовлетворения представления прокурора отсутствуют.

Судебная коллегия не выходила за рамки своих полномочий, так как в соответствии со ст. 378, 383 УПК РФ суд кассационной инстанции имеет право изменить приговор или иное судебное постановление, тем более признание вины и состояние здоровья осужденного было предметом рассмотрения приговора суда и поэтому данные обстоятельства не являются новыми. Кроме того, в любом постановлении по уголовному делу при назначении наказания осужденному учитывается характер личности, раскаяние в содеянном и других заслуживающих внимания обстоятельств, а также не только заключение прокурора, но и позиция исправительного учреждения, где он отбывает наказание. Как видно, согласно постановлению Апшеронского районного суда от 18.10.2011 г., мнение представителя исправительного учреждения совсем не учитывалось. Однако приобщили положительную характеристику исправительного учреждения на осужденного Цовян М.М. и медицинскую справку о том, что Цовян М.М. состоит на диспансерном учете у врача психиатра с диагнозом шизотипическое расстройство на резидуально-органическом фоне, ВСД по гипертоническому типу по адвокатскому запросу. Кроме того, его отец Цовян М.Г. является инвалидом 1 группы по общему заболеванию (онкология).

В представлении прокуратуры указано на неправильное применение ч.3 ст. 69 УК РФ. Такое нарушение уголовного закона названо фундаментальным, повлиявшим на законность вынесенного определения, что является основанием для отмены судебного определения.

Согласно ч.3 ст. 405 УПК РФ, к фундаментальным нарушениям относятся нарушения уголовно-процессуального закона, которые повлекли за собой постановление приговора незаконным составом суда или вынесение вердикта незаконным составом коллегии присяжных заседателей, а равно лишили участников уголовного судопроизводства возможности осуществления прав, гарантированных настоящим Кодексом, на справедливое судебное разбирательство на основе принципа состязательности и равноправия сторон, либо существенно ограничили эти права, если такие лишения или ограничения повлияли на законность приговора, определения или постановления суда.

Между тем, в указанном деле каких-либо нарушений норм УПК РФ, которые могли бы расцениваться как фундаментальные, не установлено.

В данном случае можно говорить только о технической ошибке, допущенной судебной коллегией по уголовным делам при частичном сложении наказания по совокупности преступлений, а не о фундаментальном нарушении закона. Тем более, в представлении прокурора не идет речь о мягкости назначенного наказания при его смягчении.

Вообще, в уголовно-процессуальном законодательстве, в отличие от гражданско-процессуального законодательства (ст. 200 ГПК РФ исправление опечаток и явных арифметических ошибок в решении суда), отсутствует норма, позволяющая устранять такие ситуации, хотя такая потребность необходима в законе.

В соответствии с ч.1 и 3 ст. 410 УПК РФ, при рассмотрении уголовного дела в порядке надзора суд не связан доводами надзорных жалобы или

представления и вправе проверить все производство по уголовному делу в полном объеме. Суд надзорной инстанции при рассмотрении уголовного дела в порядке надзора может смягчить назначенное осужденному наказание или применить уголовный закон о менее тяжком преступлении [5].

В соответствии ч.1 ст. 402 УПК РФ указан перечень лиц, которые могут обжаловать вступившие в силу приговор, определение и постановление суда. В ч.2 статьи 406 УПК РФ указано, что, в необходимых случаях, судья, рассматривающий надзорную жалобу или представление, вправе истребовать в пределах компетенции, установленной статьей 403 УПК, любое уголовное дело для разрешения надзорной жалобы или представления. Однако в нашем случае суд, при отсутствии надзорной жалобы и представления прокурора, по непонятным причинам незаконно истребовал настоящее уголовное дело и только 4 апреля 2012 года возбудил надзорное производство.

До этого прокурор Апшеронского района Краснодарского края истребовал настоящее дело для изучения, но 01.02.2012 г. вернул в суд в связи минованием надобности [4].

16 мая 2012 года на Президиуме судья - докладчик по делу сообщил о новых обстоятельствах по делу. Он признал, что судьи ошибочно подписали такое постановление об изменении определения суда и направили его в районный суд. Все эти доводы надуманные и не соответствует действительности. Когда судьи говорят такие вещи, просто становится стыдно. Получается, что они настолько беспринципны и слабовольны, что могут подписывать документы, не читая их. Причем документы, непонятно кем составленные, хотя все выносятся в совещательной комнате.

Решение по делу вынесено и если оно неправильное, то нужно доказывать и отменять его только в порядке, предусмотренном в законе. Кроме того в протоколе судебного заседания судебной коллегии ничего не указано о том, что определение районного суда оставлено без изменения и ничего не указано об участниках процесса и всех присутствующих в суде.

В данной связи, полагаем, что стоит законодательно обязать секретарей судебного заседания указывать в протоколе судебного заседания результат по вынесенному делу.

Удивляет, как эти новые обстоятельства судьей могут докладываться в рамках надзорного производства, если прямо в УПК РФ имеется нормы, предусматривающие такие случаи (глава 49 УПК РФ возобновление производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств). Кроме того, не ясно, почему эти новые обстоятельства представляет суд, а не предусмотренные законом лица.

Самое интересное, что в описанном случае, ничего об этом не было известно прокурору края, принесшему данное надзорное представление, в котором он указывал иные основания для отмены. Между тем, представитель краевой прокуратуры участвовал в кассационной инстанции краевого суда 21.12.2012 г. Прокурор в кассационной инстанции, в соответствии с требованиями прокуратуры, после окончания рассмотрения дела в кассационной

инстанции обязан сдать соответствующий отчет по делу в установленной форме, где указывается результат по делу. Так что, если судебной коллегией было вынесено решение иное, отличное от оглашенного на судебном заседании, то это давно было бы представлено с рапортом в краевую прокуратуру и в надзорном представлении прокурора края сразу было бы указано на этот факт.

Как видно из протокола судебного заседания в кассационной инстанции, суд удалился в совещательную комнату и после выхода постановления огласил определение. В протоколе коллегии не указано даже окончательное резолютивное решение по делу, что в последующем усложняет установления истины по делу и обстоятельств, имевших место при рассмотрении дела. Поэтому необходимо предусмотреть в УПК РФ обязательность указания в протоколе судебного заседания резолютивной части решения по принятому делу, а еще лучше - сразу приобщить к материалам дела определение коллегии с ее резолютивной частью решения.

Но дело на этом не закончилось. Постановлением суда надзорной инстанции от 30 мая 2012 г., определение судебной коллегии по уголовным делам Краснодарского краевого суда от 21 декабря 2011 г. было отменено, а дело направлено на новое кассационное рассмотрение. Как указано в постановлении суда надзорной инстанции, проведенной советом судей Краснодарского края по ходатайству прокуратуры Краснодарского края, служебной проверкой установлено, что кассационная жалоба осужденного Цовян М.М. на постановление Апшеронского районного суда рассматривалась без участия осужденного и его представителей и была оставлена судебной коллегией без удовлетворения. Участвующий в деле прокурор и секретарь подтвердили, что по выходу из совещательной комнаты председательствующий сообщил, что решение суда оставлено без изменения. О том, что по делу было принято и оглашено такое решение в своих объяснениях заявили и судьи, это решение нашло свое отражение и в повестке дня работы коллегии. Однако приобщенное к материалам дела кассационное определение, подписанное составом суда, противоречит принятому в совещательной комнате решению. Из мотивировочной и резолютивной части этого определения следует, что постановление суда первой инстанции изменено, наказание осужденному смягчено. В связи с этим, доводы надзорного представления о фундаментальных нарушениях уголовно-процессуального закона являются обоснованными.

Возникает вопрос - разве можно по решению совета судей отменить судебное постановление по уголовному делу в суде надзорной инстанции? Разве могут без представления материалов служебной проверки к материалам надзорного производства, где все участники процесса не ознакомлены с его материалами, выноситься решения по этим обстоятельствам? Кроме того, осужденного и его представителя лишили возможности представить доказательства по этим фактам и участвовать в исследовании данных обстоятельств до направления их в суд надзорной инстанции. Каким образом в судебном постановлении оказались подлинными подписи трех судей коллегии об изменении постановления суда первой инстанции и кто им готовил данный

документ? Как они могли подписать все это в совещательной комнате и приобщить к материалам уголовного дела?!

На сегодняшний день в законодательстве отсутствует механизм практического применения вступающих в силу изменений в уголовный закон судами в части сокращения сроков уже осужденных.

Например, осужденные, отбывающие наказание имеют право обратиться в суд по месту своего нахождения с ходатайством о приведении в соответствие их приговоров (в связи с изменениями в уголовном законодательстве).

По идее, если осужденному назначили наказание в виде 2-х лет лишения свободы (по статье, где нижний предел и был 2 года, т.е. от 2 до 7 лет, например) или 6 лет лишения свободы (по статье УК, где был порог от 5 до 10 лет), а по новому закону становится от 2-х месяцев, то получается, что, если раньше считалось, что таким осужденным назначили наказание близкое к минимальному, то по новому закону становится уже совсем не минимально.

Таким образом, наказание, в принципе, должно снижаться судами. Но вопрос, какую методику выбрать? Путем математического процентного вычета или, например, по принципу каждое дело - индивидуальное? По идее, правильной конечно второе, ибо каждое преступление индивидуальное, и следовательно, должен быть индивидуальный подход к назначению наказания в каждом конкретном случае (учитывая обстоятельства, личность виновного, масштаб наступивших последствий и т.п.). Но в этом случае может получиться крайне опасная практика, т.к. по одной и той же ситуации (или даже делу) возможно непропорциональное наказание, вообще не отвечающее принципам справедливости. Особенно по делам, где несколько обвиняемых (осужденных). Представим ситуацию, что одному соучастнику преступления в местном суде снизили срок наказания с 8 до 4-х лет лишения свободы, а например другому соучастнику в другом регионе снизят с 7 до 6 лет лишения свободы. Получается весьма интересная картина. Одному изначально назначили наказание в виде 8 лет лишения свободы, а стало 4, а другому назначили 7 лет, а стало, например 6 лет (преступление одно и то же, только у первого соучастника, например, была более активная роль в его совершении). Дело в том, что местные суды в регионах абсолютно никак не пересекаются между собой (т.е. могут вообще не знать о втором или третьем соучастнике, которому уже снизили срок, применив обратную силу нового уголовного закона).

### **Литература и источники**

1. Федеральный закон от 07.03.2011 г. №26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»// Консультант плюс.
2. Антохина А.Б. Институт мер уголовно-правового характера как форма реализации уголовной ответственности // Современная научная мысль. 2012. №1. С.66.

3. См.: Шахкелдов Ф.Г. Исследование защитником виновности и субъективной стороны преступления в суде первой инстанции// // Право и практика. 2012. №2. С.35-40.

4. Материалы Краснодарского краевого суда.

5. Ерёмина И.С., Карева А.А. Причины и условия совершения судебных ошибок (теоретический аспект) // Современная научная мысль. 2013. №3. С.115-123.

---

**Шахкелдов Ф.Г.** - доктор юридических наук, доцент, председатель Кубанской коллегии адвокатов, Почетный адвокат России (ashach@mail.ru)

**Shahkeldov, F.G.** - Doctor of Law, Associate Professor, Chairman of the Kuban Bar Association, Honorary Lawyer of Russia

---

УДК 343/343.7

### **ПРОХОРЦЕВ И.А. ЧТО ПОКАЗАЛО ИЗУЧЕНИЕ ДЕЛ О МЕЛКОМ ХИЩЕНИИ**

*Ключевые слова:* кража, мелкое хищение, уголовная ответственность, административная ответственность,

В статье рассматривается практика применения уголовной и административной ответственности по делам о мелких хищениях. Показано, что этот вид хищения в России был декриминализован и в настоящее время за его совершение установлена в основном административная ответственность. На основе правовой оценки особенностей мелких хищений, практики применения административных наказаний, обоснован вывод о том, что в целях более эффективной борьбы с рецидивом мелких хищений целесообразно восстановить в Уголовном кодексе составы с административной преюдицией.

### **PROCHORTSEV, I.A. WHAT IS SHOWN STUDY OF CASES ON PETTY THEFT**

*Keywords:* theft, petty theft, criminal liability, administrative responsibility

The article deals with the practice of criminal and administrative liability in cases of petty theft. It is shown that this type of theft was decriminalized in Russia and now for its commission established mainly administrative responsibility. On the basis of a legal assessment of the features of small thefts, the practice of administrative penalties, justified the conclusion that in order to deal more effectively with relapsed small thefts advisable to restore the Criminal Code formulations administrative prejudice.

Дифференциация в действующем законодательстве уголовной и

административной ответственности за хищения обусловила потребность поиска оптимальных мер противодействия уголовно наказуемым посягательствам против собственности и их административно-правовым аналогам. Мелкое хищение является одним из наиболее распространенных уголовных и административных правонарушений против собственности. При этом в процессе кодификации административно-деликтного законодательства этот вид хищения был декриминализован и в настоящее время ответственность за его совершение установлена ст.7.27 КоАП РФ.

Следует отметить, что в ст.7.27 КоАП РФ четырежды вносились изменения [1], что не лучшим образом сказывалось на ее применении. По своей конструкции данная норма не имеет аналогов в Особенной части КоАП РФ. Сложность состава правонарушения мелкого хищения состоит в том, что многие его признаки определяются уголовно-правовыми нормами, причем со ссылкой на конкретные статьи УК РФ и квалификация мелкого хищения предполагает обращение как к ст.7.27 КоАП РФ, так и к УК РФ, к смежным составам преступлений [2]. Значительно повышен максимум стоимости похищенного имущества для признания хищения мелким. В настоящее время он не может превышать одну тысячу рублей.

Существенные изменения ст.7.27 КоАП РФ предопределили потребность изучения практики ее применения, выявления проблемных ситуаций и выработки мер по совершенствованию законодательства об административной ответственности и судебной практики. С этой целью нами было проведено изучение дел о мелких хищениях, рассмотренных мировыми судьями [3]. Изучение охватывало вопросы правовой оценки содеянного, особенностей совершаемых мелких хищений, практики применения административных наказаний, деликтологической характеристики рассматриваемого административного правонарушения. Полученные результаты сопоставлялись с официальными данными о судебной практике по делам об уголовных преступлениях, а также об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.27 КоАП РФ.

В отличие от уголовного закона, ст.7.27 КоАП РФ связывает наличие состава мелкого хищения с более узким кругом способов его совершения. Мелким в данной норме признается хищение чужого имущества стоимостью не свыше одной тысячи рублей, если оно совершено только путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты, при отсутствии отягчающих и особо отягчающих обстоятельств для данных способов хищения.

Основным способом мелкого хищения, как показало исследование, является кража, т.е. тайное хищение чужого имущества. Практически все изученные дела по ст. 7.27 КоАП РФ - это дела о мелких кражах. Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что как тайное хищение чужого имущества (кража) следует квалифицировать действия лица, совершившего незаконное изъятие имущества в отсутствие собственника или иного владельца этого имущества, или посторонних лиц, либо хотя и в их присутствии, но незаметно от них.

В тех случаях, когда указанные лица видели, что совершается хищение, однако виновный, исходя из окружающей обстановки, полагал, что действует тайно, содеянное также является тайным хищением чужого имущества [4]. Последнее особенно характерно для мелких краж из магазинов самообслуживания, когда за действиями похитителя ведется контролерами видеонаблюдение и на выходе осуществляется его задержание.

Так, 14 мая 2009 года в 21 час 00 минут Б., находясь по адресу: г. Железнодорожный, ул. проспект Жуковского, д.11 в магазине «Пятерочка» совершил хищение чужого имущества, а именно, одной бутылки коньяка «Старый Кенигсберг 4\*», объемом 0,5 л., стоимостью 289 рублей. Контролер магазина Ластовский в своем объяснении указал, что 14.05.2009 года в 21 час 00 минут, он увидел по монитору видеонаблюдения как молодой человек взял с витрины 1 бутылку коньяка «Стар.Кенигсберг 4\*», объемом 0,5 л., и, спрятав ее под куртку, направился к выходу из магазина. Данный товар молодым человеком оплачен не был, поэтому он остановил его у выхода из магазина, после чего вызвал сотрудников милиции.

Как способы совершения мелкого хищения мошенничество, присвоение или растрата почти не встречается в судебной практике (среди изученных нами дел по ст. 7.27 КоАП РФ не было ни одного дела). В снижении числа мелких присвоений и растрат не последнюю роль играет угроза увольнения работника по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом РФ. В соответствии со ст. 81 Трудового кодекса РФ одним из оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя является совершение по месту работы хищения (в том числе, мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Такая угроза в условиях нынешнего уровня безработицы является вполне реальной и зачастую администрация предприятия, учреждения ее использует, увольняя работника сразу же после совершения им мелкого хищения, не передавая материалы дела в полицию.

В отличие от уголовного закона, КоАП РФ не содержит норм об ответственности за приготовление и покушение на административное правонарушение. На практике это приводит к неоднозначному толкованию момента окончания мелкого хищения [5].

В изученных нами делах по ст.7.27 КоАП РФ встречались случаи, когда за мелкую кражу привлекали лиц, приготовивших чужое имущество для выноса из магазина, но задержанных до прохода пункта оплаты покупки. Но чаще всего, с учетом конструкции этой нормы, лица, застигнутые на месте совершения мелкого хищения, но не успевшие завладеть чужим имуществом, остаются безнаказанными. Об этом свидетельствует практика вневедомственной охраны, частных охранных предприятий. Поэтому представляется целесообразным предусмотреть в КоАП РФ норму об ответственности за покушение на административное правонарушение. Кстати, в

отдельных государствах - участниках СНГ установлена ответственность за покушение на мелкое хищение. Так, статьей 10.5 КоАП РФ Республики Беларусь предусмотрена ответственность за мелкое хищение имущества путем кражи, мошенничества, злоупотребления служебными полномочиями, присвоения или растраты, а равно покушение на такое хищение.

Подчеркнем, случаи, когда виновный не смог распорядиться практически похищенным имуществом по независящим от него причинам, не должны оставаться безнаказанными.

Практика применения мировыми судьями альтернативных санкций ст. 7.27 КоАП РФ, как показало изучение, остается стабильной. Преобладающим видом наказания является административный штраф. Административному аресту подвергнуто было около одной трети лиц, привлеченных к ответственности по ст.7.27 КоАП РФ (такое соотношение характерно в целом по стране). Административный арест применяется, как правило, в отношении лиц, не имеющих постоянного места жительства, работы, ранее совершавших мелкие хищения либо уголовно наказуемые кражи. Оба вида административного наказания ориентированы как на предупреждение рецидива мелкого хищения, так и преступных посягательств против собственности. Главное - необходимо добиться законопослушного поведения нарушителя, исключить возможность рецидива посягательства на чужое имущество. Вместе тем, не следует обольщаться, у него всегда есть выбор варианта поведения - воздержаться от новых правонарушений или продолжить их. Здесь важно влиять на этот выбор, стимулировать законопослушное поведение. В законодательстве (преимущественно уголовном) и правоприменительной практике выработано два основных пути такого стимулирования: 1) угроза повышенной ответственности за рецидив правонарушения и 2) применение наказания на льготных условиях (условное назначение наказания и др.).

Попытаемся проанализировать с учетом действующего административно-деликтного законодательства и результатов изучения дел по ст. 7.27 КоАП РФ возможности стимулирования предупреждения рецидива мелкого хищения посредством административного наказания.

Первое. Рамки ответственности за впервые совершенное мелкое хищение и за его рецидив одни и те же, они определены санкцией ст.7.27 КоАП РФ. Повышенной ответственности за рецидив данного административного правонарушения ни КоАП РФ, ни УК РФ не предусматривают. Повторное его совершение может служить лишь отягчающим обстоятельством при назначении административного наказания в пределах той же санкции ст. 7.27 КоАП РФ (п. 1 ч.1 ст.4.3 КоАП РФ). Отсутствие повышенной ответственности за рецидив мелкого хищения приводит к тому, что мировые судьи наказывают за повторное его совершение в тех же пределах, что и за впервые совершенное правонарушение. Например, Шишкин в нетрезвом состоянии совершил кражу одной бутылки конька «Российский пятилетний» стоимостью 259 руб. 90 коп. из магазина «Пятерочка» в г. Железнодорожный Московской области. Ранее виновный привлекался к административной ответственности за мелкое

хищение, имеет судимость за кражу. В соответствии с постановлением мирового судьи, Шишкин подвергнут административному аресту сроком на 7 суток [6]. В литературе уже предлагалось установить повышенную ответственность за совершение повторного мелкого хищения [7]. Не отрицая необходимости повышения административной ответственности за мелкое хищение, выскажем свои сомнения.

Во-первых, у «серийных воришек» вырабатывается синдром «привыкания» к мерам административного наказания. Более того, некоторые из них при задержании не испытывают шока и откровенно заявляют, что им «ничего не будет». И это отражено в ряде протоколов изученных дел. Во-вторых, возможности применения административного ареста ограничены законом. В-третьих, большинство подвергнутых административному штрафу за мелкое хищение практически остаются безнаказанными. Так, из 40,7 млн. рублей штрафных сумм, наложенных мировыми судьями за мелкое хищение в 2009 году, взыскано только 15,1 млн. рублей [8]. Поэтому в целях более эффективной борьбы с рецидивом мелких хищений целесообразно восстановить в УК РФ составы с административной преюдицией.

Кстати, в УК Республики Беларусь они и не отменялись. В соответствии со ст. 94 УК РБ: «Мелкое хищение имущества предприятия, учреждения, организации путем кражи, присвоения, растраты, злоупотребления служебным положением и мошенничества, совершенное в течение года после наложения административного взыскания за такое же нарушение, либо лицом, ранее совершившим преступление, предусмотренное статьями 87-911 настоящего Кодекса, а также судимых за действия, предусмотренные настоящей статьей, наказывается лишением свободы на срок до двух лет или исправительными работами на тот же срок, или штрафом. предусматривая в уголовном законе статью об ответственности за повторное совершение мелкого хищения лицом, ранее подвергнутым за такое же правонарушение административному наказанию.

На необходимость более широкого использования в уголовном законе административной преюдиции, как эффективной формы интеграции административной и уголовной ответственности указал Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации [9].

Второе. Предоставление определенных льгот при назначении наказания - давно наработанная законодательная и правоприменительная практика в отношении лиц, впервые совершивших преступления незначительной тяжести (условное осуждение, назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено санкцией и др.). К сожалению, в КоАП РФ такого института нет, что сужает возможности дифференциации административных наказаний за мелкое хищение. Нередко мировые судьи вынуждены назначать административный штраф за мелкое хищение в размере меньшем, чем предусмотрено санкцией ст. 7.27 КоАП РФ. Так, в двух из изученных нами дел размер назначенного штрафа составил 240 руб. и 132 руб. 57 коп. Размер похищенного имущества составил,

соответственно, 80 руб. и 44 руб. 19 коп. Условное осуждение, назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено законом за данное преступление, - это как раз те стимулы, которые работают на предупреждение рецидива. Мы полностью согласны с мнением мирового судьи В.И. Жиркова о необходимости включения данных институтов в КоАП РФ, который подчеркивает: «лицо, признанное виновным в совершении административного правонарушения, не может быть поставлено в условия, худшие по сравнению с лицом, совершившим преступное деяние, которое на определенных условиях может рассчитывать на условное отбывание назначенного наказания» [10]. Разумеется, что условное осуждение должно применяться только к лицам, впервые совершившим административные правонарушения небольшой тяжести [11].

Снижению репрессивности административных наказаний могло бы способствовать установление в российском законодательстве института применения более мягкого административного наказания [12]. Такое предложение нами уже обосновывалось ранее [13].

Действующая конструкция санкции ст. 7.27 КоАП РФ сужает возможности индивидуализации при назначении административного штрафа за мелкое хищение. Он может быть назначен в размере до пятикратной стоимости похищенного имущества. Но в таком размере административный штраф за совершение мелкого хищения применяется крайне редко, только при условии стоимости похищенного свыше 200 рублей. Но основную массу изученных дел составили хищения чужого имущества стоимостью до 100 рублей (47,1 процента от всех изученных дел). Причем половину из них составили кражи предметов стоимостью до 50 рублей. Здесь кратный критерий исчисления административного штрафа практически не работает, поскольку судьи ориентируются на минимальный размер, предусмотренный санкцией ст. 7.27 КоАП РФ. Он не может быть менее одной тысячи рублей. В таком размере и назначен административный штраф по большинству изученных дел (средний размер этого административного наказания по стране в 2009 году составил 1,1 тыс. рублей). Вряд ли можно говорить о соразмерности наказания характеру совершенного правонарушения (ст. 4.1 КоАП РФ), когда двух женщин за кражи, соответственно, помидор стоимостью 36 руб. 83 коп. и крема «Детский» стоимостью 12 руб. 90 коп. орловские мировые судьи подвергли административному штрафу в размере одной тысячи рублей.

Мы отнюдь не ратуем за отмену установленного законом минимального размера административного штрафа за мелкое хищение, но необходимость введения института назначения более мягкого административного наказания, чем предусмотрено санкцией нарушенной нормы, по нашему мнению, давно назрела. При этом целесообразно использовать не только опыт отечественного уголовного законодательства (ст. 64 УК РФ), но и практику законодательного регулирования административной ответственности отдельных стран СНГ. В качестве примера можно привести ст.33 КоАП Республики Узбекистан, согласно которой орган (должностное лицо) при применении административного взыскания, учитывая обстоятельства, смягчающие

ответственность, и материальное положение Особенной части настоящего Кодекса, с обязательным указанием мотивов.

Предлагаемые новеллы позволят, по нашему мнению, расширить возможности индивидуализации ответственности за мелкие хищения, будут стимулировать превенцию этих посягательств против собственности.

Для предупреждения мелких хищений важна информация об их деликтологической характеристике. Несмотря на краткость документов дел по ст. 7.27 КоАП РФ, можно обозначить основные факторы, способствующие совершению этих административных правонарушений.

Первая группа факторов относится к характеристике административного правонарушения. Деликтологическое значение имеют такие его признаки как способ, место, время, орудия совершения противоправного деяния, предмет посягательства и др. Мы уже указывали, что основным способом мелкого хищения является кража. Поэтому собственнику (владельцу), в целях сохранности имущества, не следует оставлять его без присмотра или охраны. Добычей мелких воришек, как правило, становится все, «что плохо лежит». Для охраны главная служебная обязанность - постоянный контроль за охраняемым имуществом, в том числе с помощью технических средств.

Деликтологический интерес представляют и данные о предмете мелкого хищения. Анализ изученных дел показал, что чаще всего предметами мелкого хищения являются спиртные напитки (почти половина), иные предметы и вещи, независимо от формы собственности, похищаются с целью их продажи и приобретения алкоголя. В последние годы получили распространение кражи металлолома с такой же целью. Так, 50% дел по ст. 7.27 КоАП РФ, рассмотренных мировыми судьями г. Тихорецка в 2007-2009 годах, составили дела о мелких кражах черных и цветных металлов (рельсы, железнодорожные костыли, обрезки проводов, металлические тросы и др.). Такие особенности предмета мелкого хищения предопределены тем, что административные правонарушения, предусмотренные ст. 7.27 КоАП РФ, совершаются преимущественно лицами, злоупотребляющими спиртными напитками.

Таким образом, целесообразность дополнительных мер по контролю за спиртными напитками в торговых предприятиях очевидна. Одним из эффективных средств такого контроля, как показало изучение практики, является видеонаблюдение. В крупных супермаркетах с его помощью обнаруживается большинство мелких хищений. Предупреждению мелких краж металлического лома могло бы способствовать установление правила его приема в соответствующих пунктах только при наличии документов о законном его получении.

Место совершения рассматриваемых правонарушений предопределено указанными особенностями предмета мелкого хищения. Основную массу дел составили дела о мелких кражах из торговых предприятий, чаще всего из магазинов с системой самообслуживания в торговом зале. На тенденцию распространения хищений из этих организаций обратили внимание и другие исследователи [14].

Единичны по изученным делам случаи мелких краж работниками предприятий. Это объясняется тем, что администрация, используя предоставленное ей Трудовым кодексом РФ право, увольняет таких работников как утративших доверие. Мелкие кражи чаще совершаются на предприятиях, где отсутствует надлежащее хранение, складирование, охрана материальных ценностей. Так, упомянутые выше многочисленные мелкие кражи металлического лома совершены практически из одного места - депо станции Тихорецк, которое не имеет ограждения. Рельсы, прокладки под рельсы и другие металлические предметы не складированы в одном месте и не охраняются. Это и способствовало совершению мелких краж с данного предприятия. Задержанные за их совершение понесли назначенное им административное наказание по ст. 7.27 КоАП РФ, но указанные факторы, способствовавшие мелким хищениям из депо, остались. Вряд ли нужно доказывать, что только устранение этих факторов создаст реальные условия для предупреждения хищений с данного предприятия.

Вторая группа факторов относится к деликтологической характеристике лиц, совершающих мелкие хищения. Ее анализ необходим для выявления так называемых групп риска, т.е. лиц, от которых с большей степенью вероятности можно ожидать таких противоправных деяний. Нельзя не согласиться с А.Н. Дерюгой, по мнению которого: «изучение личности правонарушителя имеет большое научное и практическое значение, поскольку без определенных специфических характеристик лиц с асоциальным поведением, не зная механизмов его формирования, вряд ли можно эффективно предупреждать и пресекать противоправные акты, организовать борьбу, как с отдельными видами административных правонарушений, так и с их совокупностью» [15].

Анализ дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.7.27 КоАП РФ, позволил выявить следующие уязвимые в деликтологическом плане группы. Чаще всего мелкие хищения совершаются мужчинами (96,4 %), в возрасте до сорока лет (54,5 %), неработающими (47,6 %), не имеющими постоянного дохода (53 %). Значительна среди них и доля лиц, злоупотребляющих спиртными напитками. Это подтверждается данными о том, что почти половину совершенных мелких хищений составили кражи спиртных напитков.

Такой деликтологический портрет лиц, совершивших административные правонарушения, предусмотренные ст.7.27 КоАП РФ, позволяет сделать следующие выводы.

В профилактике мелких хищений целесообразно учитывать, прежде всего, названные группы деликтологического «риска». Основной из них является группа лиц, не имеющих постоянной работы. Почти половина всех привлеченных к ответственности по ст.7.27 КоАП РФ (47,6 %) составили неработающие лица. Их доля, несомненно, выше, поскольку в 40% всех изученных дел отсутствуют данные о занятости лиц, совершивших мелкие кражи. Высокий уровень безработицы детерминирует совершение не только мелких хищений, но и других правонарушений. Поэтому решение проблем с

созданием новых рабочих мест, организацией занятости населения является одним из весомых факторов, способствующих предупреждению рассматриваемых правонарушений. К сожалению, эти задачи решаются в России медленно. Не случайно, и Д.А. Медведев, и В.В. Путин к проблемам безработицы в течение 2012 – начале 2013гг. года обращались неоднократно.

Отсутствие постоянного дохода у значительной части лиц, совершивших мелкие хищения, является одним из следствий высокого уровня безработицы в стране и существенной детерминантой этих правонарушений. О наличии (отсутствии) постоянного дохода лиц исследуемой категории сведения явно неполные, так как в 40 % всех изученных дел такие данные отсутствовали. Постоянный доход имеют лишь половина привлеченных к ответственности по ст.7.27 КоАП РФ, что обусловлено значительной долей неработающих среди этих лиц. Но и другая половина этих лиц, имеющих постоянный доход, вряд ли может быть отнесена к социально благополучной группе. Среди них значительна доля лиц, имеющих низкие доходы (пенсионеры, инвалиды, иждивенцы и др.). Существенно нейтрализовать рассматриваемый фактор, способствующий мелким хищениям чужого имущества, может, по нашему мнению, только исключение нищеты из жизни россиян. Эта задача может быть решена путем последовательной и полной реализации социально-экономических программ государства, направленных на повышение уровня жизни наших граждан.

Злоупотребление спиртными напитками - один из существенных факторов, определяющих мотивацию лиц, совершающих мелкие хищения. Такая мотивация практически не затрагивается многочисленными ограничительными мерами, принимаемыми государством в целях снижения уровня потребления алкоголя. Низка, а в отношении лиц со стойкой алкогольной зависимостью - нулевая, эффективность применяемых административных наказаний за совершение мелких хищений [16]. Они, как правило, составляют основную часть рецидива этих посягательств против собственности. Стойкая алкогольная зависимость, нередко приводящая к серьезным психическим отклонениям, может быть преодолена только путем специализированного медицинского лечения. В связи с этим, полагаем целесообразным закрепить в действующем КоАП РФ, наряду с административным наказанием, возможность применения к лицам, совершившим административные правонарушения, мер медицинского характера.

### **Литература и источники**

1. См.: Федеральные законы от 31.10.2002 №133-ФЗ, от 08.12.2003 №151-ФЗ, от 22.06.2007 №116-ФЗ, от 16.05.2008 №74-ФЗ.
2. О смежных составах административных правонарушений и преступлений см.: Васильев Э.А. Административное правонарушение и преступление: общие черты и различия: Автореф. дисс...канд. юрид. наук. М., 2007.

3. Было изучено 260 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.7.27 КоАП РФ, рассмотренных мировыми судьями г. Москвы, г. Железнодорожный Московской области, г.Орла, г.Тихорецка Краснодарского края.
4. См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» (БВС РФ. 2003. №2).
5. Характерным является дело Власова, которое рассматривали четыре судебные инстанции и вынесли различные решения на основе неоднозначного толкования момента окончания мелкого хищения. См.: Архив Верховного Суда РФ за 2006 год. Дело №38-АД05-1.
6. Архив мирового судьи 47 судебного участка г. Железнодорожный, Московской области.
7. См. напр.: Маликова О.И. Административно-правовое регулирование охраны имущества в России: Автореферат дисс... канд. юрид наук. М., 2009. (Такой опыт есть и в административно-деликтном законодательстве государств - стран СНГ: (Республики Узбекистан, Республики Казахстан).
8. См.: Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации за 2009 год (Ф.577).
9. См.: Российская газета. 2009. 13 ноября.
10. Жирков В.И. Об условном административном наказании и условно-досрочном освобождении от него // Административное право и процесс. 2009. №6. С.10.
11. См.: Бахрах Д.Н. Людям свойственно ошибаться... // Право и практика. 2012. №1.
12. Ерёмкина И.С., Карева А.А. Причины и условия совершения судебных ошибок (теоретический аспект) // Современная научная мысль. 2013. №3. С.115-123.
13. См.: Прохорцев И.А. Совершенствование административных наказаний за мелкое хищение // Актуальные проблемы административной деятельности органов внутренних дел в современной России: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 23 декабря 2009 г.). М.: Академия управления МВД России, 2010. С. 172.
14. См. напр.: Маликова О.И. Указ. соч., С. 21.
15. Дерюга А.Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии: Монография. М., 2009. С. 54-55.
16. Соловьева О.М. О некоторых проблемах при составлении протокола об административном правонарушении и применении норм о возбуждении дела об административном правонарушении // Право и практика. 2012. №2. С. 102-111.

---

**Прохорцев И.А.** - кандидат юридических наук, научный сотрудник ВНИИ МВД России

**Prohortsev, I.A.** - PhD in Law, researcher at the Research Institute of the Russian Interior Ministry

---

**АДАМЕНКО И.Е.  
ПРАВО НА НАКАЗАНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ УГОЛОВНО-  
ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Ключевые слова:* уголовный процесс, право на наказание, правовой механизм, уголовное судопроизводство, правовой инструментарий

В статье исследуется проблема оснований уголовно-процессуальной деятельности, обусловленных правом на наказание. Автор обосновал вывод о том, что, поскольку исследование оснований уголовно-процессуальной деятельности в аспекте права на наказание формирует абстракцию, в ряде случаев оторванную от реалий бытия российской общности, связь между правовым понятием «преступление» и правовым понятием «наказание» должна обеспечиваться адекватным правовым механизмом, выступающим в роли системообразующего основания уголовно-процессуальной деятельности. Именно под эту цель подбирается необходимый правовой инструментарий.

**ADAMENKO, I.E.  
RIGHT TO PUNISHMENT AS BASE CRIMINAL PROCEDURE**

*Keywords:* criminal trial, the right to punish, the legal framework, criminal justice, legal instruments

The article investigates the problem of the foundations of criminal procedure activity due to the right of punishment. Author substantiate the conclusion that because the study of the foundations of criminal procedure activity in the aspect of the right of punishment creates an abstraction, in some cases, divorced from the realities of life of the Russian community, the relationship between the legal concept of "crime" and the legal concept of "punishment" shall provide adequate legal mechanism acting as a backbone base criminal procedure. It was under this objective is selected the necessary legal instruments.

Обычно в юридической литературе основания уголовно-процессуальной деятельности связывают с правом на наказание, обусловленного фактом совершения преступления. Подобное правовое видение оснований уголовно-процессуальной деятельности подталкивает нас к мысли о том, что оно формально. Ведь по своей сути уголовно-процессуальное право – это формальное уголовное право. «Нормы, указывающие, - отмечал в свое время С.В. Познышев, - кто и в каком порядке должен определять, подлежит ли тот или иной субъект уголовной ответственности и, если – да, то какой именно, - в состав материального права не входят. Они образуют уголовно-процессуальное право, иначе называемое формальным уголовным правом» [1].

Определение уголовно-процессуального права в качестве формального права повлекло за собой нижеследующее. В силу различных обстоятельств, уголовно-процессуальное право стало рассматриваться как единственная форма реализации уголовного права. Отсюда выкристаллизовывалась весьма интересная взаимосвязь: совершение преступления влечет за собой право на наказание, которое, со своей стороны, является правовым основанием для начала уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальной деятельности).

Право на наказание, как основание права на уголовно-процессуальную деятельность сформировалась в дореволюционной теории уголовного процесса. Как правило, процессуалисты того времени, правда, в различной словесной форме, придерживались позиции, согласно которой право на наказание является основанием уголовно-процессуальной деятельности. К слову, сама уголовно-процессуальная деятельность зачастую отождествлялась с уголовно-процессуальным правом. Обратимся непосредственно к первоисточникам. «Право на наказание, - писал И.Я. Фойницкий, - создает для государства право на деятельность, имеющую задачей осуществление карательной власти в каждом отдельном случае. Каждый такой случай, рассматриваемый в видах осуществления права наказания, образует уголовное дело (*causa criminalis*), а установленный для рассмотрения дел порядок разбора называется уголовным процессом или уголовным судопроизводством» [2].

В приведенном суждении дореволюционного автора весьма существенен один момент - факт совершения преступления порождает право на наказание, которое, в свою очередь, создает для государства право на уголовно-процессуальную деятельность (уголовное судопроизводство). Данная правовая взаимосвязь может быть представлена так: совершение преступления является фактом, который является основанием для возникновения у государства права на наказание.

С определенной долей условности, право на наказание выступает в качестве основания права на уголовно-процессуальную деятельность и в размышлениях В. Случевского. Он писал: «...уголовно-процессуальное право имеет самое близкое и непосредственное соприкосновение с материальным уголовным правом. Цель, к достижению которой стремится уголовный процесс, заключается в том, чтобы в каждом отдельном конкретном случае совершившегося преступления дать правовое осуществление наказания. Уголовный процесс представляет собою, следовательно, тот путь, через который применяется уголовное законодательство страны» [3].

С допустимой погрешностью дореволюционная позиция, связанная с правовыми основаниями уголовно-процессуальной деятельности, сохраняется и в наши дни. Весьма условно, размышления процессуалистов по этому поводу могут быть представлены так. Факт совершения преступления является основанием права для начала осуществления уголовно-процессуальной деятельности. Ведь сам по себе уголовный закон не может назначать наказания для лиц, совершивших преступления. Прежде чем назначить установленное уголовным законом наказание необходимо предварительно установить

совокупность обстоятельств: кто совершил преступления, когда, с каким умыслом и т.д. Установление этих обстоятельств осуществляется не автоматически и не хаотично, а в форме деятельности, в нашем случае, прежде всего, речь идет об уголовно-процессуальной деятельности.

Специалисты по теории уголовного процесса по этому поводу пишут: «...нормы уголовного права не могут автоматически воздействовать на лиц, совершивших преступления. Вот почему право государственной власти на применение уголовной ответственности предполагает возможность проведения ею специальной деятельности, направленной на установление оснований и условий применения указанных норм» [4]. Таким образом, уголовно-процессуальная деятельность является специальной деятельностью, направленной на установление оснований и условий применения норм уголовного закона.

Образно выражаясь, «уголовно-процессуальная деятельность обеспечивает связь между диспозицией и санкцией уголовного закона». Сугубо формально их положения в своей совокупности и являются основаниями права на уголовно-процессуальную деятельность. В свою очередь, рассмотрение права на наказание как основания возникновения права на уголовно-процессуальную деятельность дает нам основание вести речь о том, что уголовно-процессуальная наука исследует вопрос не об основаниях уголовно-процессуальной деятельности, а об основаниях права на уголовно-процессуальную деятельность.

Исследование оснований уголовно-процессуальной деятельности в таком виде фактически означает то, что под словосочетанием «основание права на уголовно-процессуальную деятельность» фактически имеется в виду конкретизация функции права применительно к уголовному судопроизводству. В этом контексте функции права [5] выступают в роли действующего правового механизма осуществления уголовно-процессуальной деятельности, обеспечивающего ее устойчивость, стабильность, упорядоченность (организованность).

Исследование с правовых позиций оснований уголовно-процессуальной деятельности позволяет увидеть в них, созданную правом конструкцию социального образования. Она должна обеспечивать непрерывную динамику функционирования общества. В правовой конструкции социального образования «достигается постоянное и стабильное воспроизводство и, следовательно, сохранение и утверждение (своего рода «увековечение») выраженных в праве социальных ценностей, условий и механизмов функционирования общества» [6].

Созданная правом социальная конструкция (в нашем случае конструкция уголовно-процессуальной деятельности) способна воспроизводить, сохранять и утверждать те социальные ценности, условия и механизмы функционирования общества, которые представлены (выражены) в праве. Осмысление всеобъемлющего характера правового механизма приводит закономерно к возникновению двух вопросов. А что делать с теми ценностями, которые не

относятся к ценностям социальной системы общества, а относятся, например, к культурной системе российского народа, с ними как быть? Кто, и на основании, какого механизма должен обеспечивать эти ценности?

Мы не случайно поставили данные вопросы. Исследование оснований уголовно-процессуальной деятельности в аспекте права на наказание формирует абстракцию, оторванную от реалий бытия российской общности. Ведь, исследуя право на наказание, как основание уголовно-процессуальной деятельности, не следует забывать о следующем. Уголовно-процессуальное право, наряду с другими нормативными требованиями, например, нормами нравственности, упорядочивает внешнюю сторону уголовно-процессуальной деятельности. Отсюда нельзя отрицать того очевидного факта, что основания уголовно-процессуальной деятельности должны включать в себя нормативную составляющую. Однако такое включение имеет отношение к форме оснований уголовно-процессуальной деятельности, а не к их содержанию, поскольку содержание оснований уголовно-процессуальной деятельности является сама жизнь. Она и остается в стороне при рассмотрении права как основания уголовно-процессуальной деятельности.

Характеризуя подобный подход к юридическим исследованиям, связанными с уголовной политикой, М.П. Чубинский писал: «...это изучение рассматривает материал лишь с одной стороны, под своим специальным углом зрения, но тем не менее *производит его вообще возможно* точно также, как можно изучать поверхность земли, оставляя в стороне свойства почвы и содержание недр, а, следовательно, в частности, возможно и юридическое изучение *преступления и наказания*, т.е. изучение юридической стороны явлений, проистекающих из нарушений норм, снабженных карательной санкцией, норм уголовно-правовых» [7].

В конструктивной модели права на наказание как основание уголовно-процессуальной деятельности само это основание являются одним из элементов правового механизма. В общей теории права термин «механизм» означает модельно-логическую схему специально-юридического воздействия на социальные отношения – механизм правового регулирования [8], либо правовой механизм [9]. Будучи элементом правового механизма, право обеспечивает формальную (логическую) связь между правовым понятием «преступление» и правовым понятием «наказание» [10]. Для обеспечения этой логической связи и создан правовой механизм. Цель создания правового механизма в данной ситуации выступает в роли системообразующего основания уголовно-процессуальной деятельности. Под эту цель и подбирается необходимый правовой инструментарий.

### **Литература и источники**

1. Познышев С.В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. М., 1913. С. 1.
2. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т.1. С.3.

3. Случевский Вл. Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство – Судопроизводство. Изд. 4-е., доп. и перераб. СПб., 1913. С.4.
4. Уголовный процесс: Учебник / Под ред. В.П. Божьева. М., 2006. С.17.
5. См.: Ершов Ю.Г. Философия права (материалы лекций). Екатеринбург, 1995. С. 31-35.
6. Алексеев С.С. Избранное. М., 2003. С. 75.
7. Чубинский М.П. Очерки уголовной политики: понятие, история и основные проблемы уголовной политики как составного элемента науки уголовного права / Сост. и вступ. статья В.С. Овчинского, А.В. Федорова. М., 2008. С.12.
8. См. напр.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966; Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3; Шабалин В.А. Системный анализ механизма правового регулирования // Советское государство и право. 1969. № 10; Малько А.В., Шундииков К.В. Механизм правового регулирования: Учебное пособие. Саратов, 2001.
9. См.: Малько А.В. Механизм правового регулирования... С. 85.
10. Ерёмина И.С., Карева А.А. Причины и условия совершения судебных ошибок (теоретический аспект) // Современная научная мысль. 2013. №3. С.115-123.

---

**Адаменко И.Е.** - кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса Краснодарского университета МВД России, Заслуженный юрист Кубани (adamenkoie@mail.ru)

**Adamenko, I.E.** - PhD in Law, Associate Professor, Department of Criminal Procedure of the Krasnodar University of the MOI of Russia, Honored Lawyer Kuban

---

УДК 340.114

## **БОГОСЛАВСКИЙ Е.А. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

*Ключевые слова:* правовая политика, субъекты правовой политики, контрольная деятельность, надзорные органы

В статье рассматривается феномен государственного контроля и надзора, как самостоятельной формы реализации правовой политики. Показано, что государственный контроль и надзор, как официальная форма реализации правовой политики, - это деятельность государственных органов, направленная на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также выдвижение требований об устранении выявленных нарушений.

## **BOGOSLAVSKIY, E.A. MONITORING AND OVERSIGHT AS ORGANIZATIONAL FORMS IMPLEMENTATION LEGAL POLICY**

*Keywords:* legal policy, the subjects of legal policy, monitoring activities, supervisors

The article deals with the phenomenon of state control and supervision, as an independent form of implementation of legal policy. It is shown that state control and supervision, as the official form of implementation of legal policy, is the activity of state bodies, aimed at obtaining and analyzing information about the processes and phenomena occurring in the society, the establishment of violations and deviations from normative and individual requirements, as well as raising claims to eliminate violations.

Правовая политика - деятельность публичная по своей сути. Она протекает в определенных организационно-правовых формах, обеспечивающих согласование и взаимный учет социальных потребностей и интересов, ценностей, программ и т.д., выработку на этой почве общих подходов по вопросам правового развития общества и их последующую реализацию.

Следует согласиться с В.М. Горшеневым, что правовая форма - это специфическая организационная форма деятельности органов государственной власти и должностных лиц, которая: во-первых, осуществляется на основе строжайшего соблюдения требований закона и других нормативных актов; во-вторых, ее результаты всегда влекут определенные юридически значимые

последствия или связаны с их наступлением [1].

Форма реализации правовой политики - это объективно выраженная и формально-обособленная деятельность субъектов реализации правовой политики, осуществляемая посредством политико-правовых средств в сфере права, которая направлена на достижение стратегических и тактических целей правовой политики.

В.М. Горшеневым была обоснована необходимость выделения контрольной деятельности среди других правовых форм деятельности, наряду с правоприменительной, правотворческой и учредительной [2].

В.Н. Карташов также выделяет контрольную деятельность в самостоятельную разновидность (тип) деятельности юридической (наряду с правотворческой, кодификационной, правоприменительной, распорядительной, интерпретационной, учредительной, право-конкретизирующей и координационной). Юридическая природа контрольной деятельности, полагает он, определяется тем, что соответствующий контрольный орган или его должностное лицо ставятся в условия, когда они должны непосредственно использовать нормы права для разрешения конкретных юридических задач. Причем в качестве предмета операций в данном случае выступают одновременно и нормы материального, и нормы процессуального права [3].

С учетом вышеизложенного, государственный контроль и надзор можно рассматривать как: 1) аппарат, объединяющий людей, профессионально занятых контрольной и надзорной деятельностью по проверке исполнения решений органов государственной власти, которая осуществляется от имени органов государства; 2) государственно-властную деятельность, в рамках которой контрольные и надзорные органы дают подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении вскрытых недостатков и ставится вопрос о привлечении к ответственности виновных в обнаруженных нарушениях лиц и непосредственно применяют в ряде случаев меры государственного принуждения; 3) правовую форму государственной деятельности и разновидность юридической деятельности; 4) функцию государства; 5) официальную форму реализации правовой политики, выступающая одновременно важнейшим инструментом государства по осуществлению его целей и задач.

С учетом сказанного, государственный контроль и надзор понимается как официальная форма реализации правовой политики, обеспечивающая проверку выполнения законов и иных нормативных актов органами государства с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и правил, исходя из задач формирования правовой государственности [4].

При этом основными компонентами государственного контроля и надзора как официальной формы реализации правовой политики являются: 1) цели контроля и надзора, которые непосредственно связаны с законностью, правопорядком, формированием правовой государственности; 2) объекты контроля и надзора (экономика, политика, социально-культурная сфера); 3) субъекты контроля и надзора (органы государственной власти и

государственные органы); 4) юридическая сфера (законодательство, выступающее нормативной основой государственного контроля и надзора, правотворчество, правореализация); 5) пределы (временные, пространственные) осуществления контроля и надзора.

Контрольной и надзорной форме реализации правовой политики присущи следующие признаки, свидетельствующие и позволяющие сделать вывод о признании контроля и надзора в качестве самостоятельной формы реализации правовой политики:

а) контрольная и надзорная форма реализации правовой политики обусловлена объективно тактическими и стратегическими целями правовой политики;

б) данная деятельность носит социально-преобразующий характер;

в) содержанием контрольной и надзорной формы реализации правовой политики является фактическая деятельность государства по установлению и сдерживанию социально вредных отклонений;

г) контрольная и надзорная форма реализации правовой политики является нормативно-регламентированным направлением его деятельности;

д) контрольная и надзорная форма реализации правовой политики организационно обеспечена, в процесс ее осуществления вовлечен практически весь механизм государства и осуществляется особым образом сформированными органами государства;

е) контрольная и надзорная форма реализации правовой политики предусматривает возникновение контрольно-правовых и надзорно-правовых отношений;

з) данная форма предметно обособлена и осуществляется в рамках определённого политического и правового процесса;

и) данная форма осуществляется на основе самостоятельных начал организационного характера.

Государственный контроль и надзор как официальная форма реализации правовой политики - это деятельность государственных органов, направленная на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также выдвижение требований об устранении выявленных нарушений, исходя из стратегии и тактики правовой политики, в целях обеспечения законности и правопорядка и формирования основ правовой государственности.

Возможности государственного контроля и надзора как формы реализации правовой политики эффективно осуществлять свои функции, тесно связаны, прежде всего, с таким признаком государства как публичная власть. Наделение такой властью контрольных и надзорных органов, а также предоставление им права принимать обязательные для подконтрольных объектов решения, позволило обеспечивать их выполнение в случае необходимости государственным принуждением.

Государственный контроль и надзор имеют государственно-властный

характер. Это – всегда проявление суверенной власти государства и потому он освещается силой государства, его авторитетом.

Отсюда вытекают такие признаки контроля, как его всеобщность и общеобязательность, которые не следует понимать абстрактно, как его безграничность и беспредельность.

Правовые ограничения государственного контроля и надзора предопределяются тем, что, как и любой вид государственной деятельности, государственный контроль имеет правовой характер. Это проявляется в том, что он а) основан на законе, б) осуществляется в пределах закона, в) имеет процессуальные формы своего осуществления, г) граждане имеют правовые гарантии соблюдения своих естественных и неотчуждаемых основных прав и свобод. Поэтому следует признать, что по существу государственный контроль (надзор) есть правовой контроль (надзор).

Государственно-властный характер контрольных (надзорных) механизмов государства объективно необходим для практического осуществления государственной власти и реализации правовой политики [5].

Представляется, что контроль и надзор, осуществляемые не наряду с какой-то иной деятельностью (законодательной, исполнительной или судебной), а как особая форма реализации правовой политики, имеет больше шансов быть всесторонним, всеохватывающим и обеспечить реальную правовую государственность в России.

### **Литература и источники**

1. См.: Горшенев В.М. Правовые формы деятельности в общенародном государстве. Харьков, 1985. С. 94.
2. См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
3. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 48, 81-101.
4. См.: Садовская Т.Д. К вопросу о государственном региональном контроле (надзоре) // Право и практика. 2012. №1.
5. См. напр.: Турицын А.В. Отдельные проблемы принудительного прекращения права собственности на земельные участки // Современная научная мысль. 2013. №2. С.133-140.

---

**Богославский Е.А.** - аспирант кафедры "Теории и истории государства и права" Санкт-Петербургского юридического института

**Bogoslavskiy, E.A.** - PhD student, "Theory and History State and Law" Subdepartament St. Petersburg Law Institute

---

**НЕФЕДОВСКИЙ Г.В.  
АКСИОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ  
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ**

*Ключевые слова:* понятие права, нормы права, юридическая аксиология, ценность права, либертарианство, правовая культура

В статье рассмотрено понятие аксиологии в юриспруденции, осмыслены ценностные подходы к пониманию права. Автор дает характеристику ценностному значению права, аксиологическим проблемам взаимоотношения права с другими социальными нормами, а также рассматривает вопрос об объективности юридической науки.

**NEFEDOVSKIY, G.V.  
AXIOLOGICAL PROBLEMS OF MODERN JURISPRUDENCE**

*Keywords:* the concept of rights, the rule of law, legal axiology, value rights, libertarianism, legal culture

The article deals with the concept of axiology in law, comprehended value approaches to understanding law. The author characterizes the values and meanings of law, axiological problems of relationships with other social rights normami.yu as well as considering the objectivity of legal science.

Аксиология – философское учение о природе человеческих ценностей, под которыми понимаются самые разные явления окружающей людей действительности, представляющие большое значение для каждого индивида по отдельности и для общества в целом. Понятие права относится к основополагающим ценностям человеческой культуры.

Аксиологические характеристики права связаны с его природой, формой, местом и ролью в нормативной системе правового общества. Вследствие перечисленного, можно считать, что юридическая аксиология опирается в полной мере на обычную аксиологию.

Такой термин, как «ценность» впервые был введен в философию самим Кантом, считавшим, что ценностью является все, что в той или иной мере представляет значение, значимость в моральном мире каждого человека, где царит, как долг, так и свобода. Именно таковую ценность представляет собой с точки зрения аксиологии право, поскольку является всеобщей и действительно необходимой формой выражающей такие основополагающие человеческие ценности, как равенство, свобода и справедливость.

Но, как и в любой другой науке, в юридической также имеются свои проблемы, связанные, прежде всего, с ценностным, аксиологическим понятием

права. Последователи Канта Р. Г. Лотце и В. Виндельбанд заглянули намного дальше и развили мысль о нормативно-регулятивной важности ценностей в сфере не только нравственности, но и науки, искусства, культуры в целом.

Так, Виндельбанд считал ценности нормами культуры и, помимо ценностей истины, добра и красоты, признавал такие ценности в человеческой культуре, как искусство, религия и право. Иной подход к проблеме ценностей характерен для представителей объективно-идеалистической философии Платона и Гегеля, а также их современных последователей. Согласно выбранной ими теории само существование – бытие является благом, то есть ценностью. Под бытием понимается также объективный разум и идея, смысл бытия состоит в его ценностной значимости для человека.

Предметом изучения аксиологии в юриспруденции являются проблемы понимания и трактовки права как ценности и соответствующие ценностные суждения о правовом значении, ценностном смысле фактически имеющегося закона и государства. Таким образом, актуальность данной темы обуславливается необходимостью рассмотрения ценностных аспектов, присутствующих в юридической науке, а также самой юриспруденции с точки ее значения для общества.

Целью статьи является изучение любого рода аксиологических проблем, возникающих в юриспруденции, как науке. Из данной цели вытекают следующие задачи: 1. Рассмотреть понятие аксиологии в юриспруденции и ценностные подходы к пониманию права; 2. Изучить оценку ценности права с точки зрения позитивистского подхода в аксиологии; 3. Исследовать аксиологические проблемы юридической науки с точки зрения естественнонаучного подхода; 4. Дать характеристику ценностному значению права, аксиологическим проблемам взаимоотношения права с другими социальными нормами, а также подробно рассмотреть вопрос об объективности юридической науки.

Разработкой отмеченной проблематики занимается уже не одно поколение юристов. В частности, из общего числа авторов отметим таких, как Р. Штамлер, В.Н Жуков, В.В. Ильин, Т.Д. Федорова, Ю.А.Дмитриев, Б.А. Кистяковский и многих других.

Так в работе Е.Н Яркова, сказано, что аксиология юридической области права основывается на выделении в правовом пространстве двух уровней – должного и сущего. Под должным уровнем в аксиологической науке понимаются ценности и идеалы, которые в действительности должны присутствовать в юриспруденции, сущий же уровень представляет собой те ценности, которые существуют в реальности. Таким образом, первый уровень является идеальным, второй же реальным, достичь первого уровня возможно только путем гуманизации юридической науки и повышения правовой образованности общества. Отсюда и вытекает большинство аксиологических проблем современной юридической науки, так как достигнуть ценностного идеала практически невозможно. В то же время В.Н. Жуков полагает, что предметом юридической аксиологической науки является проблема ценности

права и ценностное значение закона и государства, как правового явления, без которого само существование права невозможно.

Аксиология относит юридическую науку к виду наук, изучающих нормативный порядок межличностных отношений поскольку в данной области повсеместно наблюдается выделение определенного рода ценностей в качестве идеала, к которому должно стремиться каждому человеку, из-за чего иногда возникают острые противоречия между законом и его претворением в жизнь.

Поскольку право само по себе является некоторого рода ценностью, понять его сущность способен далеко не каждый, ввиду чего в юридической науке было выделено три основных концепции правопонимания: 1. Позитивистская; 2. Естественно-правовая; 3. Либертарно-юридическая.

Согласно учению сторонников позитивистского подхода к ценностной стороне права, право равнозначно приказу, законной государственной власти, то есть право сводится к принудительным действиям со стороны закона для его реализации. В противоположность этому утверждению, естественно-правовая концепция утверждает, что правовые ценности даны человеку при рождении, а юридическая наука всего лишь занимается их изучением, не навязывая ничего от себя. Таким образом, сторонники этой концепции вступают в противоречия со сторонниками позитивистского подхода, также как и со сторонниками либертарно-юридического подхода, разделяющими право и закон. Право в понимании последних, является необходимой формой свободы и существует всюду, где имеется принцип формального равенства всех участников правовых взаимоотношений. Вне зависимости от того, к сторонникам какой из концепций принадлежит правовед, ему должно быть известно, что аксиологическая сторона вопроса интересует каждого из последователей перечисленных подходов и, таким образом, именно в этом и заключается наибольшая проблема юриспруденции, как науки.

Оценивая ценности права с точки зрения позитивистского подхода в аксиологии, следует отметить, что представители позитивистского или же легистского подхода отождествляют право с законом, или властью, а потому не признают его исключительной ценности по отдельности от понятия власти. Легизм, в принципе, отрицает наличие прав человека, гражданина, а также ценностное значение права, если оно вступает в противоречие с установками действующей власти. Главным является не ценность, которую представляют права человека, а взгляд на человека, как на объект, обязанный выполнять приказы и подчиняться любым распоряжениям властей, вне зависимости от того противоречат ли они его ценностно-правовым установкам, или же нет.

Основоположником данной концепции считается Т. Гобс, он и его последователи полагали, что право порождено приказами со стороны государственной власти и ничего общего с волей народа, или же природой не имеет. В области, касающейся аксиологии позитивисты отвергают собственно правовые ценности и признают исключительно только ценность закона, исходящего от имеющих власть людей. Но и признаваемая ими ценность закона

лишена в действительности того ценностного смысла, который общепринято вкладывать в это понятие.

С точки зрения позитивизма закон и право представляют собой ценность исключительно в том случае, если они являются общеобязательными и навязанными извне. К примеру, Кельзен считает, что право является ценным только тогда, когда оно трактуется как приказание и никак иначе. Таким образом, ценность права, по оценке представителей позитивизма в аксиологической науке, невысока, поскольку его роль без приказаний исходящих от законной власти также не особо важна. Права человека, гражданина, личности, общие юридические нормы и правила не имеют веса и ценности, если они не исходят от государства, из чего можно сделать вывод о том, что позитивистский подход в изучении аксиологических проблем современной юридической науки авторитарен.

Рассматривая аксиологические проблемы юридической науки с точки зрения естественнонаучного и либертарно-юридических подходов, следует учитывать, что в естественно-правовом подходе к изучению ценностных проблем и особенностей подходят с точки зрения понимания права, как естественного и неотъемлемого принадлежащего человеку в силу его рождения. Естественное право может быть как врожденным, так и приобретенным, но вне зависимости от этого оно трактуется последователями данного подхода, как воплощение объективных качеств и ценностей, которыми обладает «настоящее» право, как образец, при помощи которого можно провести оценку объективному праву, а также действиям государственной власти. В данной концепции естественное право незыблемо и нравственно и потому наделено от природы абсолютными и непреложными ценностями, такими как юридическое равенство, юридическая свобода и юридическая справедливость. Человек в глазах представителей естественно-правового подхода является высшей ценностью, наряду с ценностями, которые принято вкладывать в понятие верховности права и установлении подлинности случившихся событий.

Главная аксиологическая ценность права, по мнению последователей естественно-правовой концепции, состоит в достижении справедливости, как одной из важнейших функций, присущих праву. Но если в основе этого подхода лежит понятие справедливости, то в основе либертарно-юридического подхода находится принцип формального равенства, причем равенство является понятием абстрагированным, то есть представляет собой результат сознательного отталкивания от присущих сравниваемым между собой объектам различий. Люди равны друг перед другом и перед законом, равенство и есть главнейшая из всех имеющихся в праве ценностей, собственно наличие понятия равенства и делает понятие право ценным для представителей либертарно-юридического подхода. Таким образом, ценность закона и государства, согласно исследуемой концепции либертарно-юридической аксиологии, заключается в их правовом значении и смысле.

Цель и ценность права как должного в отношении закона и государства можно сформулировать в виде следующего ценностно-правового императива:

закон и государство должны быть правовыми. Правовой закон и правовое государство – это, как следствие, правовые цели–ценности реального закона и государства. Аксиологический смысл такого соотношения должного и сущего выражает идею необходимости постоянного совершенствования практически сложившихся и реально действующих форм позитивного права и государства, которые как социокультурные явления исторически развивающейся действительности разделяют ее достижения и недостатки и всегда далеки от идеального состояния. К тому же в процессе исторического развития обновляется, обогащается и конкретизируется сам смысл правового должностования, весь комплекс правовых целей–ценностей–требований, которым должны соответствовать законы и государство. В общем смысле это подразумевает то, что правовые ценности, которыми руководствовались законники древности только в минимальном размере можно применить к современной юридической науке, что рождает своего рода проблему, так как требует постоянного переосмысления ценностей и пересмотра законов.

В целом, право, как термин и как совокупность норм и постулатов является неотъемлемой ценностью, которой обладает каждый гражданин и человек. Рассматривая право в юридической науке с точки зрения аксиологии, следует упомянуть, что в силу того, что на ценность права оказывают влияние политические интересы и государственный долг можно считать претензии юриспруденции на объективность необоснованными. Объективно все, что действительно, а право, несмотря на его большую ценность, не всегда может быть действительным, должным, как уже было сказано, право скорее категория сущая, нежели должная. То есть объективно за каждым преступлением последует наказание, но туту же начинаются оговорки о том, что преступление это должно быть, во-первых, обнаруженным, а во-вторых, расследованным. Сокрытые от правосудия акты преступной деятельности нарушают основополагающую ценность естественного права – справедливость. В тоже время установлению объективной истины могут мешать сложившиеся при расследовании дела обстоятельства, связанные с разглашением государственной тайны.

Итак, юриспруденцию и как науку, и как практику можно считать необъективной в той мере, в которой она затрагивает интересы государства и вполне объективной тогда, когда речь идет об интересах конкретных лиц. Право, как и многие другие виды, созданных обществом норм и правил, таких как мораль, нравственность, корпоративные, религиозные и эстетические ценности является тем основным формой и средством, при помощи которого регулируются, как поведение, так и общественные отношения людей. Данные постулаты все вместе выражают объективную нужду каждого социума в призвании каждого из его членов к порядку и подчинению поведенческих аспектов каждого из его членов навязанным обществом правилам. Итак, социальные нормы выступают в качестве действующего фактора сознательного и целенаправленного воздействия социальной общности на образ, способ и формы жизнедеятельности людей. При этом регулятивные функции различных

видов социальных норм выражают объективные общественные и культурные особенности этих разных видов норм, свойственные им особенные ценности и качества.

В ходе исторического развития общества происходила постепенная смена различных категории и форм общественной жизни, которая сопровождалась грандиозными изменениями в способе регулирования общественных отношений. Исчезали одни и возникали другие социальные нормы, менялось соотношение, взаимосвязь и форма воздействия одних социальных норм на другие, а также их ценностная важность для жизни общества. Выявление особенностей различных социальных норм является важной предпосылкой для понятия смысла, содержания и характера соотношения правовых и не правовых норм в рамках выполняемых ими функций общественной регуляций. Все виды социальных норм имеют свою ценностную ориентацию, объединенные которой могут обеспечить правовую регуляцию человеческих взаимосвязей и нормальную жизнедеятельность общества, что показывает также и единство свойственных им ценностей. Но одновременно каждой из перечисленных социальных норм, в том числе и праву свойственны свои собственные ценности, так, право может находиться выше морали, или же религиозных убеждений и наоборот. В этом случае возникают трудности к приведению поведения людей в единое правовое русло, из-за чего и вспыхивают многие антиобщественные конфликты.

Так, одним из ценностных постулатов права является постулат о верховенстве закона, как высшей силы в обществе, но если для представителей позитивистского подхода закон олицетворяется с властью, а для последователей естественно-правовой концепции этот же закон являет собой неотъемлемые у человека естественные права, то возникают серьезные противоречия по поводу данной ценности. Получается, что все, что исходит от власти закон, даже при нарушении этой властью прав и свобод человека – еще одной незыблемой правовой ценности и одновременно закон естественен. В то же время сторонники либертатно-юридического подхода разделяют закон и право, признавая, что первый может исходить от власти, а второй быть естественным, возникшим вместе с появлением человеческого общества. Свое мнение каждая сторона отстаивает с большим пылом и размахом, потому решить проблему с ценностными ориентациями юридической науке до сих пор не удалось.

В контексте выше изложенного, ценность представляет собой один из важнейших компонентов в человеческой культуре, наряду с нормами и идеалами, а также принятыми в обществе постулатами и убеждениями по поводу целей, к которым человек должен стремиться на протяжении всей своей жизни. Ценности выступают как основа нравственных принципов, с одной стороны, и, одновременно, как основа любого закона и права в целом - с другой.

Возникли и были впервые приняты на веру общественные и правовые ценности уже очень давно, но за прошедшие с того времени века претерпели

значительную трансформацию. В принципе для общества в целом, также как и для общественно-правовых отношений характерна сложная ситуация, возникшая по поводу признания тех или иных ценностей, отношения к ним и определение ранга их важности по шкале собственных устоявшихся правил.

Ценности со временем устаревают, на смену им приходят новые, приспособиться к которым людям достаточно просто, поскольку они и сами претерпели смену поколений и соответственно взглядов на жизнь. Чаще всего устаревают правовые ценности, но приспособиться к принятию новых правил и норм, большинству людей совсем не просто, возникает ценностный дисбаланс, причина которого кроется, во-первых, в неоднозначности ценностных устремлений и ориентаций. Подобная неоднозначность своими корнями уходит в историческое прошлое человечества и связана с постоянной конкуренцией в общественном сознании правовых ценностей с одной стороны и моральных - с другой. Причем доминировали всегда последние категории ценностей.

Во-вторых, важно учесть, что для современного мира характерен кризис государственно-правовой системы. Связан он со снижением социальной значимости государства, не представляющего более для общества никакой ценности, ввиду возникновения недоверия к справедливости политики и права и, как результат, с потерей возможности влияния со стороны государства на аксиологическую сферу, на скорость и степень усвоения гражданами правовых ценностей.

В-третьих, имеющийся в правовой иерархии перекося, некая асимметрия в ценностной ориентации с участием государства и личности порождает два типа ценностных зависимостей, первый из которых утверждает главенство государства, а второй - ценность человека в правовых отношениях. Индикатором обострения внутренних противоречий развития правовой науки и возникновения аксиологических проблем выступает отсутствие единства правопонимания, под которым понимается не просто исчезновение единого понимания природы права, а определенным образом искажение, фетишизацию дефиниций права. Таким образом, истинная причина такого положения вещей значительно глубже и кроется в том, что правоведы действительности далеки от диалектического восприятия права и некоторые способы познания незаслуженно отбрасывают ради других, что и ведет в конечном итоге к возникновению противоречий.

Итак, аксиология права, как одна из разновидностей учения о ценности, зарождается и развивается в результате применения теории ценностей к изучению правовой действительности. Право в его совокупности является объектом разного рода оценок, поскольку и правотворчество, и реализация права является сферой человеческой деятельности, и, следовательно, представляет собой оценочный характер. Ценностный характер имеет также правовое поведение людей. Оценки и ценности правовой действительности невозможны без правового сознания и правовой культуры. Поэтому в ходе познания правовой действительности невозможно обойтись без ценностного

подхода, вне зависимости есть ли какие-нибудь противоречия в аксиологии юридической науке, или же нет.

### Литература и источники

1. Бондарь Ю. Аксиология права как фактор развития правоведения// <http://www.info-library.com.ua/libs/stattya/6308-aksiologija-prava-jak-chinnik-rozvitku-pravoznavstva.html>
2. Жуков В.Н. Философия права// [http://gendocs.ru/v7677/лекции\\_по\\_философии\\_права](http://gendocs.ru/v7677/лекции_по_философии_права)
3. Неновски Н. Право и ценности. М.: Прогресс, 1987; Яркова Е.Н. История и методология юридической науки, Тюмень, 2012.
4. Ягодвик Е.В. Философия. Белгород, 2009.
5. Жуков В.Н. Государство и право// Право как ценность. М., 2010. №1.
6. Плотко Е.С. Принципы презумпции невиновности и объективной истины в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.97-103.
7. Дмитриев Ю.А. Теория, методология и аксиология юридической педагогики // Образование и право. 2011. №3.
8. Сауляк О.П. О принципах объективности // Национальные интересы. 2008. №2.
9. Недилько Ю.В. Формирование основных правил и аспектов толкования права в древнем Китае // Современная научная мысль. 2013. №3. С.107-115.
10. Нефедовский Г.В. К вопросу о причинах побегов из мест лишения свободы // Право и практика. 2012. №2. С.50-55.

---

**Нефедовский Г.В.** – соискатель НИИ истории, экономики и права (gvnefedovsky@mail.ru)  
**Nefedovskiy, G.V.** - applicant for scientific degree, History, Economics and Law Research Institute. Russia, Moscow.

---

УДК 340.13.2

### МАКСИМОВ Г.Б.

#### ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВА – ОСОБАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА

*Ключевые слова:* правоприменение, формы реализации права, признаки применения права

В статье рассматривается правоприменение как форма реализации права. Автор анализирует субъектов правоприменения, выделяет признаки применения норм права. Делает вывод о том, что процесс реализации права представляет собой сложное, целостное и неделимое явление.

**MAKSIMOV, G.B.**  
**THE APPLICATION OF THE LAW IS A SPECIAL FORM**  
**OF REALIZATION OF THE RIGHT**

**Keywords:** *law enforcement, the manner of exercising the right, the signs of the application of the law*

The article discusses enforcement as a form of realization of the right. The author analyzes the subjects of law enforcement, highlights the characteristics of law. Concludes that the process of implementation of the law is a complex, integral and indivisible phenomenon.

Особой формой реализации права, сочетающей в себе черты непосредственных форм реализации права, является его применение, то есть властная, управляющая деятельность компетентных государственных органов и органов местного самоуправления по вынесению решений индивидуальноконкретного характера, осуществляемая в строго установленных законом формах. Специфика применения права заключается в том, что данная форма реализации права рассматривается в качестве составной и необходимой части управления обществом со стороны компетентных органов власти.

Отдельные авторы исключают правоприменение из четырех называвшихся форм реализации правовых норм. Разделяя эту точку зрения, С.С. Алексеев пишет: «Характерная черта всех трех форм реализации права состоит в том, что использование и исполнение (активное поведение) или соблюдение (пассивное поведение) осуществляются самими участниками данного отношения, субъектами прав и обязанностей. Но в ряде случаев возникает еще один субъект - властный орган, который со стороны "вклинивается" в процесс реализации права, обеспечивает его, доводит до конца претворение юридических норм в жизнь. Это - особый случай действия права - его применение...» [1]. Исключение автором правоприменения из числа форм реализации права представляется необоснованным.

Изложенная точка зрения С.С. Алексеева по вопросу о сущности правоприменения основывается на его своеобразном представлении о способах правового регулирования общественных отношений. Таковыми он считает дозволения, запреты и позитивные обязывания. Итогом применения их в правотворчестве являются, по мнению автора, соответственно, управомочивающие, запрещающие и обязывающие нормы; каждый вид правовых норм предопределяет форму реализации права: использование, соблюдение и исполнение [2].

А.С. Пиголкин, в отличие от С.С. Алексеева, ставит правоприменение на один уровень с тремя только что названными формами реализации права. Однако при этом он делает следующую важную оговорку: «Такая классификация не совсем точна и имеет существенные недостатки. Например, применение права - это тоже исполнение либо использование правовых норм, но в особой форме» [3].

Важно подчеркнуть, что правоприменение является самостоятельной формой реализации права. Справедливо возражая авторам, которые сводят ее к какой-либо иной форме реализации права или к их сочетанию, О.Э. Лейст отмечает:

а) Реализация некоторых правовых норм немыслима без актов правоприменения. Речь идет о нормах, касающихся ответственности за правонарушения, регистрации и расторжения брака, назначения пенсий и т. д. Если исключить правоприменение из числа форм реализации права, невозможно будет представить себе систему этой реализации в целом.

б) Если использование и соблюдение права характерны для деятельности граждан и юридических лиц в сфере гражданского оборота, то применение права свойственно субъектам публичного права (органы власти и управления, суды). Полноценное рассмотрение проблемы реализации права требует исследования на всех уровнях его осуществления.

в) Правоприменение породило процессуальное право - систему норм, определяющих процедуру реализации материально-правовых установлений. Воплощение правовых предписаний в жизнь уполномоченными на то субъектами должно происходить в строго определенном порядке. А без рассмотрения места процессуального права в механизме правового регулирования общественных отношений характеристика последнего будет ущербной [4].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что даже сторонники признания правоприменения формой реализации права отмечают его специфический характер.

Основные суждения о сущности применения норм права, получившие дальнейшее развитие, были сформулированы в ходе научной дискуссии, организованной и проведенной на страницах журнала «Советское государство и право» в 1954-1955 годах, участниками которой выступили такие известные ученые-правоведы, как А.М. Васильев, Д.А. Керимов, П.Е. Недбайло, И.Е. Фарбер и др. Итогом дискуссии явилась редакционная статья журнала, где нашли отражение следующие выводы: а) применение права - особый способ реализации права, существующий наряду с иными способами осуществления юридических норм; б) применение права не может быть связано исключительно с использованием мер государственного принуждения к правонарушителям, напротив, в большинстве случаев применение юридических норм является основанием возникновения, изменения и прекращения конкретных регулятивных правоотношений; в) субъектами применения права выступают властные государственные органы, действующие в рамках их компетенции (следует указать, что в процессе дискуссии Г.И. Федькин и П.Е. Недбайло отстаивали мнение, согласно которому юридические нормы могут применяться также общественными организациями и простыми гражданами); г) термин «применение права» связан с тем способом осуществления юридических норм, который характеризуется властными действиями компетентных государственных органов по отношению к другим

государственным организациям, общественным организациям и гражданам; д) реализация юридических норм компетентными государственными органами завершается вынесением акта применения права, отличающегося по своей сущности от нормативно-правовых актов [5].

С учетом современных представлений о рассматриваемой форме правореализации представляется целесообразным обратить внимание на следующие признаки применения норм права:

1) применение права является прерогативой органов государства, органов местного самоуправления и общественных организаций, уполномоченных законом на осуществление правоприменительной деятельности;

2) правоприменительная деятельность носит государственно-властный характер. Властный характер правоприменительной деятельности предполагает одностороннее волеизъявление государства или его законных представителей [6];

3) по своему содержанию применение норм права является деятельностью по вынесению индивидуально-конкретных правовых предписаний, обращенных к конкретно-определенным субъектам;

4) посредством применения права осуществляется властное, индивидуально-правовое регулирование общественных отношений;

5) применение права по своей социальной природе является управленческой деятельностью;

6) правоприменение носит индивидуальный, ненормативный характер.

Н.Н. Вопленко утверждает, что применение права в отличие от правотворчества является подзаконным по своей сущности [7]. Подзаконными являются многие нормативные акты, принимаемые высшими должностными лицами и органами власти Российской Федерации (например, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации), однако в один ряд с ними невозможно поставить многочисленные акты применения права. Акты применения права обладают, скорее, не подзаконным, а поднормативным характером;

7) субъекты правоприменительной деятельности не являются адресатами применяемых ими юридических норм. Реализуя ту или иную норму в форме применения, компетентные органы власти, как правило, лишь содействуют ее осуществлению в деятельности лиц, не наделенных властью;

8) применение права отличается специфической целью: содействовать процессу непосредственной реализации права, осуществляемого невластными субъектами; констатировать наличие либо отсутствие у субъектов прав и обязанностей; производить индивидуализацию объема субъективных прав и юридических обязанностей, а также мер юридической ответственности применительно к конкретным жизненным ситуациям;

9) социальная ценность правоприменительной деятельности выражается в необходимости «снять» противоречие между общностью, формальной определенностью норм права и специфичностью (уникальностью) случая, на которую она рассчитана [8];

10) особенность правоприменения заключается в творческой, организующей деятельности компетентных органов власти и их должностных лиц [9];

11) правоприменительная деятельность осуществляется в специально установленных законом процессуальных формах;

12) применение права, по общему правилу, не является завершающим этапом реализации права, выступает промежуточным звеном процесса осуществления юридических норм в социальной практике. Хотя, как ранее указывалось в настоящей работе, в отдельных ситуациях применением соответствующей нормы правореализация находит свое логическое завершение (объявление выговора, вынесение предупреждения и т.п.).

В процессе правового регулирования общественных отношений применение права становится необходимым, по меньшей мере, в следующих случаях:

- в ситуации, когда требуется решение, необходимое для возникновения у лица соответствующих прав и обязанностей. В качестве указанных решений могут рассматриваться решение местной администрации о предоставлении жилого помещения, решение органов социального обеспечения о назначении пенсии и т.д.;

- в случае возникновения спора о праве, когда требуется вмешательство судебных органов для разрешения конфликтной ситуации, возникшей между сторонами;

- при наличии необходимости установления фактов, имеющих юридическое значение (факта нахождения лица на иждивении, факта принятия наследства, факта владения строением на праве собственности и т.п.);

- при необходимости применения мер государственного принуждения, в том числе к лицу, совершившему правонарушение.

Думается, что, с одной стороны, нельзя переоценивать роль правоприменительной деятельности, указывая на то, что применение юридических норм занимает основное, определяющее место в системе правореализации [10]. С другой - вряд ли допустима и недооценка значения рассматриваемой формы реализации правовых норм, которая заключается в утверждении некоторых ученых-юристов о том, что применение права носит не самостоятельный, а только обеспечительный характер, в том смысле что призвано лишь способствовать реализации права в его непосредственных формах.

Процесс применения права носит поступательный характер и включает в себя следующие стадии: 1) установление фактических обстоятельств дела; 2) установление юридической основы дела; 3) решение дела - принятие индивидуального решения. В последние годы была высказана заслуживающая внимания точка зрения, согласно которой стадии правоприменительного процесса периодически повторяются, сменяя друг друга и образуя тем самым взаимосвязанные циклы применения норм права. Так, по мнению Е.Г. Евдокимовой, на всех трех стадиях уголовного процесса, которые выделяет

автор (возбуждение уголовного дела, предварительное расследование, судебное разбирательство), происходит как установление фактических обстоятельств дела, определение юридической основы дела, так и вынесение индивидуального решения - постановления о возбуждении уголовного дела, обвинительного заключения, обвинительного или оправдательного приговора [11].

Процессуальная форма правоприменительной деятельности призвана создать условия для правильного установления фактических обстоятельств дела, объективного исследования представленных доказательств. Соблюдение процессуальных норм является важной гарантией обеспечения прав и свобод граждан и организаций - участников правоприменительного процесса. Существенное нарушение норм процессуального права со стороны правоприменительного органа или должностного лица является основанием к отмене постановления, им вынесенного (например, п. 2 ст. 364 Гражданского процессуального кодекса РФ, п. 4 ст. 270, п. 4 ст. 288 Арбитражного процессуального кодекса РФ).

Современный правоприменительный процесс отличается относительной простотой, демократичностью, отсутствием формализма. Однако такое положение вещей имело место далеко не на всем протяжении развития права и правовых институтов. Вспомнить хотя бы существовавший в Древнем Риме легисакционный процесс (от *legis actio* - «законный иск»), который заключался в совершении сторонами спора символических и зачастую усложненных обрядов, произнесении слов, имеющих священный характер. Торжественные обряды, жесты и слова должны были исполняться и произноситься со скрупулезной точностью. Несоблюдение этих требований вело к проигрышу тяжбы. Исторически следующая за легисакционным процессом система формулярного процесса (от *per formulas* - «по формуле») была практически лишена торжественности и символизма, отличалась гибкостью формульных исков, возможностью для сторон процесса представлять доказательства своих утверждений.

Характер применения права, разумеется, в большей степени должен способствовать созданию эффективного проведения в жизнь правовых требований. Масштабы применения права, способности этой правореализационной формы очень обширны. Выражением этой формы правореализационного процесса является согласованное действие всех правовых компонентов, выявление их эффективности.

Как было отмечено, основными условиями правоприменительного процесса выступают: четкая правоприменительная работа государственных органов и должностных лиц, основанная на обеспечении правового порядка в обществе, высокий уровень сознательного отношения субъектов данной процессуальной формы к выполнению своих должностных, профессиональных обязанностей, наличие высокого уровня правовой культуры участников процесса применения права и др. [12]

В юридической литературе высказывались точки зрения, согласно которым правовые нормы реализуются одновременно в нескольких формах. Так, по мнению С.С. Кузакбердиева, двусторонний, представительно-обязывающий характер правовых норм предопределяет то, что норма реализуется в двух формах в отношениях между двумя сторонами: управомоченным субъектом в форме использования, обязанным в форме исполнения либо соблюдения [13]. Характеризуя данное высказывание, необходимо отметить следующее. Автор говорит о реализации юридической нормы в различных формах несколькими субъектами права. Реализация нормы в различных формах осуществляется одним субъектом права. Также автор говорит о том, что управомочивающие, обязывающие и запрещающие нормы права обладают двусторонним, представительно-обязывающим характером, закрепляют одновременно права либо обязанности различных субъектов. Думается, что признание представительно-обязывающего характера является общей характеристикой сущности управомочивающих, обязывающих и запрещающих норм. Из этого вовсе не следует, что любая из указанных норм одного субъекта наделяет правами, а другого - юридическими обязанностями. В противном случае деление норм на управомочивающие, обязывающие и запрещающие вообще лишается какого-либо смысла.

Процесс реализации права представляет собой сложное, целостное и неделимое явление. Поэтому расчленение процессов реализации на формы имеет, прежде всего, теоретическое значение и осуществляется в целях всестороннего и системного изучения рассматриваемого социально-правового явления.

Это проявляется в том, что выделение форм реализации права позволяет установить те сферы общественной жизни, где граждане и юридические лица самостоятельно выступают участниками правоотношений, своими собственными действиями осуществляют субъективные права и исполняют юридические обязанности, и те сферы общественных отношений, где деятельность по применению норм права компетентными органами государственной и муниципальной власти является объективно необходимой.

В практическом плане выделение отдельных форм правореализации предоставляет субъектам права возможность в конкретных жизненных ситуациях выбирать наиболее оптимальный способ поведения, наиболее эффективные средства достижения определенных социальных целей.

### **Литература и источники**

1. Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. С. 115.
2. См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 46; Алексеев С.С. Государство и право: Начальный курс: Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 1996. С. 150; Алексеев С.С. Избранное. М., 2003. С. 217 - 218.

3. Пиголкин А.С. Реализация норм права // Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 1995. С. 263.
4. См.: Лейст О.Э. Реализация права // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1996. С. 423.
5. См.: К итогам дискуссии о применении норм советского права // Советское государство и право. 1955. №3. С. 46-53.
6. Милушева Т.В. Исполнительная власть как форма реализации права. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 173.
7. См.: Вопленко Н.Н. Сущность, принципы и функции права: Учеб. пособие. Волгоград, 1998. С. 18-19.
8. Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 3. Ярославль, 1997. С. 156.
9. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. Свердловск, 1973. С. 16.
10. Марксистско-ленинская общая теория права. Социалистическое право. М., 1973. С. 444.
11. Евдокимова Е.Г. Цикличность правоприменения // Правоведение. 2001. № 6. С. 20-27.
12. См. напр.: Бабошкин П.И. Тенденции и проблемные вопросы развития законодательства, регламентирующего порядок исполнения судебных постановлений, связанных с восстановлением прав и свобод граждан, нарушенных решениями, действиями (бездействиями) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц // Право и практика. 2012. №2. С.7-14.
13. Кузакбердиев С.С. Формы реализации норм права в деятельности органов внутренних дел. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 9.

---

**Максимов Г.Б.** - преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Краснодар)

**Maksimov, G.B.** - Lecturer, Department of State and legal disciplines of the Russian State University of justice (Krasnodar)

---

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.7

**КАЛИНИНА Л.Е.**

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

*Ключевые слова:* государственное регулирование, государственные услуги, административная реформа, правовое государство, права граждан

В статье рассматриваются пути совершенствования системы государственного управления Российской Федерации, анализируются возможности и направления расширения спектра публичных услуг, оказываемых государством гражданам и необходимых для полноценного развития современного общества.

**KALININA, L.E.**

## **EFFECTIVE PUBLIC GOVERNMENT SERVICES**

*Keywords:* government regulation, public services, administrative reform, rule of law, the rights of citizens

This article discusses ways to improve the system of government of the Russian Federation, analyzes opportunities and expand the range of public services provided by the state to citizens and necessary for the full development of modern society.

Приоритетными направлениями административной реформы, начатой в Российской Федерации в 2003 году, были определены:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе, прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти [1].

Реализация такого приоритетного направления как разделение функций контроля/надзора, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг была осуществлена в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов

исполнительной власти» [2]. В соответствии с Указом, под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Исходя из определения, правообеспечение граждан органами исполнительной власти предусматривает, что они обязаны выполнить требования граждан при их обращении за реализацией своих конституционных прав и законных интересов, а также содействовать при выполнении ими своих конституционных обязанностей.

Однако спектр услуг, необходимых в современном обществе, направленных на удовлетворение общественных потребностей, очень широк. При этом, отсутствие законодательно закреплённого понятийного аппарата в сфере услуг, позволяет и самим законодателям, и практикам, и ученым-юристам оперировать различными терминами. Так, кроме понятия «государственные услуги», используются понятия «публичные услуги», «социальные услуги».

Термин «публичные услуги» гораздо шире «государственных услуг». Их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, это заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость.

В литературе приведены следующие признаки публичных услуг:

- 1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- 2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
- 3) осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;
- 4) основываются как на публичной, так и на частной собственности [3].

С учетом выделенных признаков, под публичной государственной услугой будем понимать услугу, направленную на удовлетворение общественного интереса, исполняемую как государственными органами, так и на основе делегирования иными субъектами.

Теперь следует остановиться на сути самого понятия «услуга». Согласно ст.779 ГК РФ, под услугой понимают совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности. Налоговый кодекс признает услугой для целей налогообложения деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности (п. 5 ст. 38).

Приказ Росстата от 23.07.2009 №147 «Об утверждении Указаний по заполнению в формах федерального статистического наблюдения показателя «Объем платных услуг населению» закрепляет следующее понятие услуги - это полезные результаты производственной деятельности, удовлетворяющие определенные потребности граждан, но не воплощающиеся в материально-

вещественной форме, на которую могли бы распространяться права собственности. Оказание платных услуг - это производимая по заказу потребителей деятельность на возмездной основе, приводящая к изменению местоположения или состояния принадлежащих потребителю предметов либо к изменению состояния самого потребителя [4].

Приведенные определения позволяют вывести общие признаки услуги:

- это деятельность, то есть нахождение в действии, работа каких-либо органов;

- отсутствие у результатов какого-либо материального выражения, то есть отсутствие овеществленного объекта.

Скорректировав определение, получим: публичная государственная услуга - это деятельность направленная на удовлетворение общественного интереса, исполняемая как государственными органами, так и на основе делегирования иными субъектами, в результате которой отсутствует материальный результат.

Для характеристики деятельности государственных органов и в нормативно-правовых актах, и в юридической литературе активно используется термин «эффективность». Так, Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» использует понятие эффективности относительно взаимодействия органов исполнительной власти и общества, работы органов исполнительной власти и качества предоставляемых государственных услуг, антикоррупционных программ и др.

Активно в нормативно-правовых актах используется понятие мониторинга эффективности предоставления услуг [5]. Кардинально противоположная позиция складывается в сфере социальных услуг, которые могут быть на сегодня как государственными, так и негосударственными. Понятие эффективности здесь применяется к государственному управлению, а не к услуге [6]; системе организации оказания помощи и обеспечения рационального расходования бюджетных средств [[7].

Подзаконные акты позволяют выявить одну из главных составляющих публичной услуги - это финансовая сторона вопроса. При осуществлении деятельности встает вопрос об оплате работы. В рамках гражданских (частных) правоотношений качество и эффективность услуги определяет сам заказчик, при этом имеет возможность в ходе выполнения услуги влиять на результат услуги. Публичные государственные услуги характеризуются отсутствием практически при всех видах услуг возможности у получателя услуги повлиять на результат услуги, так как финансовая сторона вопроса лежит либо на государстве (муниципалитете), либо делится между государством и получателем. Так как финансирование предоставления части публичных услуг осуществляется государством, то эффективность услуги сразу же переходит в эффективность расходования бюджетных средств, которая означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или

достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (ст. 34 БК РФ).

Итак, публичная государственная услуга должна быть, с одной стороны, эффективной, а с другой стороны, на нее должно быть потрачено как можно меньше бюджетных средств. Понятие «эффективность» не закреплено в законодательстве, поэтому и критерии эффективности достаточно размыты.

В экономической науке под эффективностью понимают относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение [8]. В целом, под эффективностью понимают получение результата. Если исходить из того, что услуга должна приносить пользу, помощь другому [9], то эффективность услуги - это получение полезного или положительного нематериального результата деятельности.

При этом при определении эффективности возникает еще одна правовая категория - качество. Сложность заключается именно в нематериальном результате, так как определить его полезность недостаточно. Необходимо, чтобы услуга была качественной, то есть обладала совокупностью свойств, обуславливающих ее способность удовлетворять потребности и запросы людей, соответствовать своему назначению и предъявляемым требованиям. Соответственно, эффективность публичной государственной услуги - это получение полезного нематериального результата деятельности, удовлетворяющего потребности людей и соответствующего предъявляемым требованиям.

Еще одной сложностью в рамках реализации публичных государственных, услуг является перераспределение установления требований к таким услугам. Вне зависимости, являются ли услуги платными или бесплатными, их эффективность определяется органами государственной власти, в том числе и параметры эффективности. То есть, даже если получатель услуги считает, что в результате предоставления такой услуги положительного эффекта он не получил, его потребности удовлетворены не в полном объеме - правовых механизмов изменить ситуацию не существует.

При реализации публичных государственных услуг их эффективность увязана с эффективностью расходования бюджетных средств, что далеко от получения положительного результата.

Перенос акцента на эффективность использования бюджетных средств при оказании государственных услуг приводит к отсутствию конечного результата самой услуги, либо ухудшению ее качества. Однако этот вопрос остается в стороне [10].

Еще раз хотелось бы вернуться к административной реформе, в рамках которой предполагалось внедрение методов и процедур управления, ориентированных на результат. И здесь возникает очередная сложность: в стремлении достигнуть эффективности управления (критерии оценки которого не содержат положительного эффекта для получателей услуги) теряется эффективность предоставляемой государством публичной услуги [11].

На основании вышесказанного можно сделать следующие выводы:

Во-первых, публичная государственная услуга - это деятельность направленная на удовлетворение общественного интереса, исполняемая как государственными органами, так и на основе делегирования иными субъектами, в результате которой отсутствует материальный результат.

Во-вторых, эффективность публичной государственной услуги - это получение полезного нематериального результата деятельности, удовлетворяющего потребности людей и соответствующего предъявляемым требованиям.

В-третьих, следует различать эффективность государственного управления и эффективность государственной услуги [12].

В-четвертых, должны быть определены качественные характеристики публичных государственных услуг исходя из требований получателя.

### **Литература и источники**

1. См.: Указ Президента РФ от 23.07.2003 №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // Собрание законодательства РФ. 2003. №30. Ст. 3046.
2. СЗ РФ. 2004. №11. Ст. 945; СЗ РФ. 2009. №26. Ст. 3167.
3. См.: Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. №6. С. 5.
4. Приказ Росстата от 23.07.2009 №147 «Об утверждении Указаний по заполнению в формах федерального статистического наблюдения показателя «Объем платных услуг населению».
5. Приказ Минэкономразвития РФ от 01.10.2008 №306 «Об утверждении Порядка проведения отбора по результатам выполнения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации программ и планов мероприятий по проведению административной реформы и проектов реализации административной реформы в 2008 году и Методики оценки результатов выполнения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации программ и планов мероприятий по проведению административной реформы и проектов реализации административной реформы в 2008 году» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. №48.
6. Постановление Правительства РФ от 23.12.2005 №803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006-2010 годы» // СЗ РФ. 2006. №2. Ст.186.
7. Письмо Минздравсоцразвития РФ от 18.05.2009 №26-3/10/2-3770 «О повышении эффективности системы организации оказания высокотехнологичной медицинской помощи» // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

8. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. ИНФРА-М. 2006.
9. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азъ, 1995. С. 828.
10. Душакова Л.А. Некоторые аспекты конструкции государственных услуг // Право и практика. 2012. №2. С.78-83.
11. Щербович Я.В. Генезис стратегического анализа как научной области экономических знаний // Современная научная мысль. 2012. №1. С.136-143.
12. Румянцев А.А., Эртель А.Г. Что такое субстрат и для чего он нужен // Современная научная мысль. 2012. №1. С.130-136.

---

**Калинина Л.Е.** - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Кубанского государственного университета (klari2008@rambler.ru)

**Kalinina, L.E.** - PhD in Law, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law Kuban State University

---

УДК 342.536.4

**КАРАВАЕВ А.А.**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ПРИМЕНЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ЭЛЕКТРОННО-ЦИФРОВОМ ФОРМАТЕ**

*Ключевые слова:* органы внутренних дел, информационное право, электронные документы, электронная цифровая подпись, защита информации

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования электронного оборота документов в полиции. Показано, что международная практика и современная ситуация в России, правовая неурегулированность процессов обмена информации ведут к тому, что общедоступными становятся сведения, которые имеют ограниченный доступ. Это наносит серьезный ущерб не только гражданам и организациям, но и безопасности государства.

**KARAVAYEV, A.A.**

**CURRENT ISSUES INTRODUCTION OF ELECTRONIC DOCUMENT IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES, APPLICATION AND USE OF INFORMATION IN ELECTRONIC-DIGITAL FORMAT**

*Keywords:* internal affairs agencies, information law, electronic documents, digital signature, data protection

The article examines the regulatory electronic circulation of documents to the police. It is shown that the international practice and the current situation in Russia, the unresolved legal process of information exchange leads to what are commonly available information that have limited access. It causes serious damage not only to individuals and organizations, but also the security of the state.

Содержание темы электронного документооборота в органах внутренних дел обретает в последнее время все большую популярность. Предлагаю не рассматривать заблуждение о том, что электронный документооборот позволяет оптимизировать использование бумажных носителей. Потому что, как правило, личный состав все равно начинает распечатывать документы на каждом рабочем месте и читать их с бумаги. Тем более, если в контексте данного вопроса мы будем рассматривать документы юридического характера, особенно в случаях законодательного закрепления содержания и порядка оформления (например: протоколы, постановления, уведомления, справки и т.д.). Не задаваясь целью подробно изложить все достоинства и недостатки электронного документооборота, попробуем рассмотреть лишь некоторую часть вопросов, а именно: во-первых, верификация электронного документа по средствам электронно-цифровой подписи, во-вторых, правовую защиту информации в электронно-цифровом формате и электронного документооборота.

1) обеспечение правовых условий для использования электронной цифровой подписи в электронных документах, при соблюдении которых электронная цифровая подпись признается юридически равнозначной собственноручной подписи человека в документе на бумажном носителе, осуществляется Федеральным законом от 10 января 2002 г. «Об электронной цифровой подписи» [1]. В Законе устанавливаются права и обязанности обладателя электронной цифровой подписи. В соответствии с Законом владельцем сертификата ключа подписи (обладателем электронной цифровой подписи) является физическое лицо, на имя которого удостоверяющим центром выдан сертификат ключа подписи и которое владеет соответствующим закрытым ключом электронной цифровой подписи, позволяющим с помощью средств электронной цифровой подписи создавать свою электронную цифровую подпись на электронных документах (подписывать электронные документы). Статья 12 Федерального закона от 10 января 2002г. «Об электронной цифровой подписи» [1] владельца сертификата ключа подписи обязывает:

1. Не использовать для электронной цифровой подписи открытые и закрытые ключи электронной цифровой подписи, если ему известно, что эти ключи используются или использовались ранее.

2. Хранить в тайне закрытый ключ электронной цифровой подписи.

3. Немедленно требовать приостановления действия сертификата ключа подписи при наличии оснований полагать, что тайна закрытого ключа электронной цифровой подписи нарушена.

При несоблюдении требований возмещение причиненных убытков возлагается на владельца сертификата ключа подписи. Устанавливается состав сведений, содержащихся в сертификате ключа подписи, срок и порядок его хранения, а также порядок ведения реестров сертификатов. Электронная цифровая подпись документов производится шифром, который называется ключом. Фактически ключ - это большой цифровой код (более 1000 цифр), который создается специально для его владельца. Этот персональный, принадлежащий только ему ключ записывается на ключевую дискету, которую он должен хранить таким образом, чтобы ее никто не мог украсть или скопировать, ведь иначе злоумышленник, обладая таким секретным ключом, сможет подписывать любые документы от его имени. Для того чтобы получатель документа мог проверить электронную подпись лица на полученном документе, ему необходимо иметь открытый ключ. Открытый ключ - это маленькая часть секретного ключа, достаточная только для проверки подписи (но не для подписания документа от имени владельца электронной цифровой подписи).

Следует сказать, что, несмотря на существование Закона «Об электронно-цифровой подписи», механизмы ответственности за его нарушения не проработаны. В результате, если заинтересованное лицо захочет доказать, что им электронный документ не подписывался, то сделать это будет крайне сложно. Так же необходимо отметить, что дискета носитель (закрытого ключа) хоть и является предметом материального мира, может подвергаться посягательствам злоумышленников в мире виртуальном, т.е. цифровом. Что существенно осложняет процесс преследования и соответственно привлечения к ответственности. Отличительной чертой подобного рода противоправного деяния, является то, что оно может осуществляться дистанционно (т.е. в отсутствие визуального контакта), следовательно, это указывает на высокую латентность.

В настоящее время Россия и все мировое сообщество, находится на волне информационно-технического бума. Как свидетельствует международная практика и современная ситуация в России, правовая неурегулированность процессов обмена информации приводит к тому, что общедоступными становятся сведения, которые имеют ограниченный доступ. Это наносит серьезный ущерб не только отдельным гражданам и организациям, но и безопасности всего государства. Таким образом, можно говорить о наличии особого вида информации - электронной (цифровой). Так же на данный фактор указывают некоторые положения Федерального закона «О полиции» [2], а именно статья 11 «Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем», в которой закреплены следующие аспекты:

1. Полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру.
2. Полиция в порядке, установленном законодательством Российской

Федерации, применяет электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе предоставления государственных услуг, взаимодействия с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями.

3. Полиция использует технические средства, включая средства аудио-, фото- и видеofиксации [3], при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий, в том числе в общественных местах, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности.

4. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел обеспечивает полиции возможность использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет, автоматизированных информационных систем, интегрированных банков данных.

Информация в электронно-цифровом формате на порядок мобильнее и компактнее информации на любом другом носителе, то есть обладает рядом признаков, которые делают ее важным условием развития рыночной экономики и демократического общества. Современные системы электронного обмена позволяют систематизировать учет и хранение документов; обеспечить оперативный доступ к документам и отчетной информации; организовать эффективное управление процессами движения и обработки документов; сократить временные затраты на процедуры согласования документов и принятия решений [4]. Глобализация использования информации в электронно-цифровом формате повышает ее стоимость, а значит и провоцирует незаконные на нее посягательства. Органы внутренних дел были и остаются обладателями значимой информации. В подтверждение данному факту, возможно, привести статью 17 «Формирование и ведение банков данных о гражданах», ФЗ «О полиции» [5]. Из части первой, которой следует: «Полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах». Особенности задач, поставленных перед ОВД, требуют включения всех новейших технологий в деятельность по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, борьбе с преступностью, а значит и расширение использования информационных технологий.

Интеграция территориально распределенных информационных ресурсов органов внутренних дел в единую информационно-телекоммуникационную систему на сегодняшний день позволила существенно повысить оперативность электронного обмена между подразделениями и службами, оптимизировать решение задачи информационного обеспечения. Создание такой сети является предпосылкой для становления системы электронного документооборота в органах внутренних дел. Основные проблемы, которые решают современные системы электронного документооборота, можно обозначить понятиями информационного и функционального хаоса, т.е., такого состояния, когда непонятно, где и какая информация хранится, для чего она может

использоваться, и кто и что делает в данном учреждении. Средства управления маршрутами документов позволяют преодолеть функциональный хаос, давая информацию о том, в каком состоянии находится обрабатываемый документ, кто ответственен за его подготовку, согласование и утверждение. Эти задачи, несомненно, являются актуальными, поскольку на современном этапе развития информационных технологий и вычислительной техники, доля документов на бумажных носителях неуклонно сокращается и уступает место электронным документам (ЭД), создаваемым, хранящимся и передаваемым средствами компьютерной техники [6].

Внедрение ЭДО позволяет органам внутренних дел сэкономить значительное количество как материальных, так и трудовых ресурсов в процессе работы, которая неизбежно связана с созданием, передачей, визированием, подписанием, архивированием и уничтожением большого количества документов. Целью работы системы ЭДО является оптимизация и управление производственными или деловыми процессами в органах внутренних дел. Однако информатизация ОВД провоцирует возникновение ряда проблем, при переводе документооборота в электронную сферу перед его участниками встает ряд вопросов как правового, так и организационно-технического характера. Так или иначе, данные вопросы связаны с защитой, оценкой и обеспечением юридической значимости параметров электронного документа. Решение проблемы обеспечения защиты и аутентичности электронных документов приобретает еще большую значимость в случае, если обрабатываемая информация носит конфиденциальный характер [7].

С развитием электронного документооборота законодательство, фактически рассчитанное на регулирование аналогового документооборота, неизбежно начало распространять свое действие и на электронный документооборот, поскольку, во-первых, в большинстве случаев не оговаривалось, а лишь подразумевалось, что предметом регулирования выступает именно бумажный документооборот, а не документооборот вообще, а во-вторых, просто не существовало норм, которые регулировали бы именно электронный документооборот.

Очевидно, что в силу существенных различий, имеющих место между бумажным и электронным документооборотом, ни законодательство, ни ведомственные нормативные акты просто не могут эффективно осуществлять регулятивные функции по отношению к электронному документообороту, уже достаточно активно развивающемуся на сегодняшний день в органах внутренних дел. К сожалению, нормативное регулирование электронного документооборота как самостоятельного предмета регулирования в информационной сфере развивается крайне медленно - особенно на уровне ведомственного нормативного регулирования. Правовые аспекты, регламентирующие использование электронных технологий в документообороте, относятся к особой, интенсивно развивающейся отрасли современного права, так называемому информационному законодательству. Учитывая вышеизложенное необходимо указать, что 13 глава КоАП РФ

посвященная «Административным правонарушениям в области связи и информации», недостаточно полно регулирует сферу осуществления электронного документооборота, что на сегодняшний день неприемлемо. Особую актуальность рассматриваемым вопросам придает развернутая в 2002 году Федеральная целевая программа «Электронная Россия», которая предполагает, в том числе создание «Электронного Правительства» [8].

В рамках данного исследования рассмотрим некоторые вопросы, связанные с работой портала «Электронное правительство» (<http://www.gosuslugi.ru/>), потому как его функционирование основано на обмене информацией в электронно-цифровом формате. Электронное правительство (англ. e-Government) - способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии [9].

Электронное правительство - система электронного документооборота государственного управления, основанная на автоматизации всей совокупности управленческих процессов в масштабах страны и служащая цели существенного повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества. Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки. Таким образом, отметим, что работа электронного правительства, полностью консолидируется на ЭЦП (т.е. закрытом ключе), потому как в отсутствие данного мы, во-первых, не сможем полноценно «авторизоваться», а во-вторых, каким образом без ЭЦП произвести верификацию документа.

Не секрет, что электронное правительство в 2006 году появилось в республике Казахстан. Межведомственный электронный документооборот в Казахстане кардинально отличается от систем, используемых в Европе или странах постсоветского пространства: он позволяет объединить и унифицировать ведомственные системы электронного документооборота всех центральных государственных органов. Освещая данный аспект необходимо отметить, что в республике Казахстан каждому гражданину при рождении присваивается и прописывается в свидетельство о рождении индивидуальный код (т.е. ID), посредством которого он впоследствии заносится в общую базу данных, и имеет право авторизованно обращаться через портал электронного правительства за государственными услугами. Но необходимо также указать, что данный «ID» не отменяет использование ЭЦП для верификации документов, а служит всего лишь «электронным именем». На первый взгляд, встает произвольный вопрос, почему в России не применяется подобный положительный метод. Ведь именно он значительно упростит техническую

часть работы с электронным правительством и даст непосредственную возможность доступа к значительной части государственных услуг, практически из любой точки России [10]. Так же если рассмотреть данный вопрос применительно к деятельности органов внутренних дел, нельзя не заметить положительной динамики. Но с другой стороны, как поступить с правовой платформой. Ведь фактически механизм правового регулирования полностью не отработан, и то, что рассматривается как положительное для граждан, может фактически стать элементом очередного преступного посягательства. И как следствие принести больше вреда, чем блага. Таким образом, можно создать новый прецедент, который законодателем рассмотрен, не будет.

Проведенный анализ позволяет говорить о том, что в настоящее время созданы все необходимые юрисдикционные средства обеспечения информационной безопасности и защиты информации, пока не приходится.

### **Литература и источники**

1. ФЗ «Об электронной цифровой подписи» №1 от 10 января 2002 года (ред. от 08.11.2007 года №258 ФЗ) // Консультант плюс.
2. ФЗ «О полиции» №3 от 07.02.2011года (ред. от 01.07.2011 года)// Консультант плюс.
3. См.: Плиев А.Л. О проблемах использования цифровой фотографии в административном и уголовном процессах // Современная научная мысль. 2012. №1. С.103-108.
4. См.: Городов О.А. Информационное право: учеб. М.: Проспект, 2009.
5. См.: ФЗ «О полиции» №3 от 07.02.2011года (ред. от 01.07.2011 года)// Консультант плюс.
6. См.: Тихонов В.И. Нормативно-правовая база электронного документооборота в России: законодательные инициативы и задачи на перспективу // Делопроизводство. 2002. №3.
7. См.: Загузов Г.В. Административно-правовое регулирование информационной безопасности и защита информации в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. №4.
8. См.: Официальный сайт ФЦП «Электронная Россия»: <http://www.e-rus.ru/>
9. См.: Юрасов А.В. Основы электронной коммерции: Учебник. М.: Горячая линия-Телеком, 2008.
10. См.: Душакова Л.А. Некоторые аспекты конструкции государственных услуг // Право и практика. 2012. №2. С.78-83.

---

**Караваяев А.А.** - адъюнкт кафедры административного права и административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России (ferrari49@yandex.ru)

**Karavaev, A.A.** - Associate of the Department of Administrative Law and Administration Police Voronezh Institute of the Russian Interior Ministry

---

**МИХАЙЛОВ Э.М.**  
**ВОПРОСЫ КОМПЕТЕНЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ**  
**ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ**  
**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ЭКСТРЕМИСТКОЙ И ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ**  
**ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** *органы государственной власти, Президент РФ, Правительство РФ, нормативные акты, федеральные органы исполнительной власти, компетенция, противодействие терроризму, противодействие экстремизму*

В статье рассматривается проблема компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия терроризму и экстремизму. Автор проводит соотношение объема полномочий федеральных органов исполнительной власти посредством анализа нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, делает вывод о необходимости четкого закрепления этих полномочий в базовых нормативных актах, регламентирующих компетенцию федеральных органов исполнительной власти. В работе сделан акцент на необходимость нормативного закрепления полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия экстремизму.

**MIKHAILOV, E.M.**  
**MATTERS WITHIN THE COMPETENCE OF FEDERAL EXECUTIVE**  
**BODIES, TO ACT AGAINST EXTREMIST AND TERRORIST ACTIVITIES**  
**IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Keywords:** *the state bodies, the President of the Russian Federation, the Russian Government, regulations of Federal Executive authorities, competence, anti-terrorism, anti-extremism*

The article considers the problem of competence of the Federal organs of Executive power in the sphere of counteracting terrorism and extremism. The author conducts the ratio of the powers of the Federal organs of Executive power through the analysis of the normative acts of the RF President and the RF Government, makes the conclusion about the necessity of clear stipulation of these powers in the base of normative acts regulating the competence of the Federal organs of Executive power. In the paper focuses on the need to fix the normative powers of the Federal organs of Executive power in the sphere of counteracting extremism.

Для достижения цели противодействия терроризму и экстремизму необходима четкая координация и взаимодействия органов исполнительной

власти. В современном законодательстве существует ряд проблем в данной области, связанных, прежде всего, с многочисленностью органов исполнительной власти, в компетенции которых входит антиэкстремистская и антитеррористическая деятельность. Основная проблема, которая требует пристального внимания – это нечеткое установление объема полномочий, а также многообразие нормативных актов, регламентирующих их. В этой связи возникает первая проблема взаимосвязи государственных систем – ряд федеральных органов исполнительной власти, в чьи задачи и полномочия входит противодействие терроризму и экстремизму, входят, согласно Указу Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 01.11.2013) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [1], в непосредственную подчиненность главы государства. Ряд же органов структурно замыкается на Правительстве РФ. Тогда каким образом Президент РФ, не входя ни в одну из ветвей власти, фактически осуществляет руководство деятельностью федеральными органами исполнительной власти?

Для понимания сущности взаимодействия указанных федеральных органов исполнительной власти, их поднадзорности прокуратуре необходимо определить систему взаимосвязи Президент РФ – Правительство РФ.

Согласно ч. 1 ст. 11 Конституции РФ [2] государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Конституционное положение об основе разделения властей в Российской Федерации является аксиомой построения системы государственной власти. Ст. 10 Конституции РФ гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». В соответствии с ч.4 ст. 78 Конституции РФ Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Ч.2 ст. 80 Конституции РФ закрепляет, что Президент Российской Федерации, являясь гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина... принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Таким образом, Президент РФ обладает самостоятельным статусом, не входит ни в одну из ветвей власти, однако, как верно отметила С.Е. Пролетенкова, Президент обеспечивает единство государственной власти, устойчивость системы управления государственными делами, согласованное функционирование ветвей власти в условиях разделения властей [3, с.41-43]. В свете подобной неопределенности нормативного регулирования статуса актов главы государства, которыми могут быть видоизменены положения

Конституции РФ, можно согласиться с мнением ряда ученых, трактующих полномочия Президента РФ как «скрытые полномочия» [4, с.76].

Построение вертикали власти в Российской Федерации, заявленное в качестве одной из задач административной реформы Российской Федерации, отразилось на построение как системы, так и структуры исполнительной власти в государстве. Как отмечается в литературе, «...результатом осуществления административной реформы должна стать ясная и прозрачная система органов государственной власти с четким разделением их компетенции» [5, с. 198], что, в целом, было достигнуто в Российской Федерации. В настоящее время исполнительная власть в России достаточно четко структурирована как уровнями федеральным и субъектами федерации, так и доступным для понимания объемом компетенции каждого органа исполнительной власти. Противодействие терроризму и экстремизму, осуществляемое органами исполнительной власти в Российской Федерации, является одним из видов реализации правоохранительной функции государства. Мы разделяем позицию, отмеченную рядом ученых, относительно того, что правоохранительная функция является функцией государства, при всей неоднозначности мнений на этот счет в научной среде. Автору статьи близка позиция, высказанная Г.А. Тумановым [6, с. 17], И.И. Сыдоруком [7, с. 144], разделяемая С.Е. Пролетенковой [3, с. 41-43], о причастности правоохранительной функции к функциям государства. В подтверждении приведенной позиции остановимся на компетенциях федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия терроризму и экстремизму.

Для наглядности представим таблицу (см. табл. 1), в которой раскрыта компетенция федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия терроризму и экстремизму.

Таблица 1. Компетенция федеральных органов исполнительной власти в сфере борьбы с экстремизмом и терроризмом

<b>Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ)</b>	<b>Компетенция ФОИВ в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом</b>
<i><b>Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которыми осуществляет Президент РФ</b></i>	
Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД РФ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- принятие в соответствии с федеральным законом мер, направленных на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;</li> <li>- обеспечение участия органов внутренних дел и внутренних войск в мероприятиях по противодействию терроризму;</li> <li>- обеспечение правового режима КТО;</li> </ul>

<b>Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ)</b>	<b>Компетенция ФОИВ в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом</b>
Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД РФ) (продолжение)	- защита потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан;- проведение экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов.
В т.ч. главное управление по противодействию экстремизму МВД РФ	Головное оперативное подразделение МВД РФ в сфере противодействия экстремистской деятельности и терроризму
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	Принятие мер по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности. Компетенции не конкретизированы. Антиэкстремистская деятельность не определена
Министерство иностранных дел Российской Федерации	- обеспечение безопасности граждан, учреждений и других объектов Российской Федерации за рубежом, в том числе в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, включая ситуации, возникающие вследствие угроз или актов международного терроризма; - осуществление в пределах своих полномочий противодействие терроризму. Полномочия реализуются совместно с другими органами исполнительной власти. Компетенции по противодействию экстремизму не определены.
Федеральная служба по техническому и экспортному контролю подведомственна Министерству обороны РФ	Назначение и проведение проверки выполнения российскими участниками внешнеэкономической деятельности, осуществляющими внешнеэкономические операции с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов. Компетенции по противодействию экстремизму не определены.

Министерство юстиции России (Минюст)	Ведение, опубликование и размещение в сети Интернет Федерального списка экстремистских материалов. Компетенция по противодействию терроризму не определена.
Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ РФ)	- государственное управление в области борьбы с терроризмом, привлечение сил и средств федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, необходимых для проведения контртеррористической операции и минимизации последствий террористического акта; - противодействие экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти.

*Продолжение таблицы 1*

<b>Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ)</b>	<b>Компетенция ФОИВ в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом</b>
Федеральная служба охраны	участие в пределах своих полномочий: - в борьбе с терроризмом; - в разработке и реализации мер по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности; - осуществление на охраняемых объектах и трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны работы по инструментально-технической и лабораторной диагностике, эвакуации и уничтожению материальных объектов (предметов), вызывающих подозрение в принадлежности к взрывчатым веществам и диверсионно-террористическим средствам (включая биологические) или устройствам для несанкционированного доступа к информации, а также поиск и обезвреживание взрывоопасных предметов. Контрольные функции в рамках собственной

	компетенции по соблюдению антиэкстремистского законодательства отсутствуют
Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;</li> <li>- выработка государственной политики, нормативно-правовое регулирование в этой сфере, координация соответствующей деятельности других федеральных органов исполнительной власти;</li> <li>- функция национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма</li> </ul>
<b><i>Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ</i></b>	
Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ФТС РФ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- содействие в борьбе с коррупцией и международным терроризмом;</li> <li>- обеспечение мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма</li> </ul>
Министерство образования и науки Российской Федерации	<p>Разработка и обеспечение реализации комплекса мер, предусматривающих организацию в сфере образования и науки эффективного противодействия терроризму, пропаганде его идей, распространению материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.</p> <p>Компетенции по противодействию экстремизму не определены.</p>
Министерство регионального развития Российской Федерации	<p>Разработка и реализация комплекса мер, направленных на совершенствование государственной региональной и национальной политики, в целях устранения предпосылок социально-экономических и межнациональных конфликтов, в том числе способствующих совершению террористических актов и формированию социальной базы терроризма</p>

<b>Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ)</b>	<b>Компетенция ФОИВ в сфере борьбы с терроризмом и экстремизмом</b>
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Надзор за физической защитой источников особо опасных организмов (научно-исследовательские и диагностические ветеринарные лаборатории, скотомогильники, места эндемической циркуляции).
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Оперативное обеспечение пользователей, в задачу которых входит борьба с терроризмом, гидрометеорологической информацией и данными о состоянии окружающей среды, ее загрязнении при угрозе или совершении террористического акта, а также минимизации и (или) ликвидации его последствий
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	<ul style="list-style-type: none"> <li>- контроль и надзор за состоянием антитеррористической защищенности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;</li> <li>- участие в организации мониторинга состояния антитеррористической защищенности критически важных опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления).</li> </ul>
Федеральное агентство воздушного транспорта	Оперативное обеспечение заинтересованных федеральных органов исполнительной власти информацией, необходимой для решения задач по противодействию терроризму на объектах Единой системы организации воздушного движения, и обеспечивает в пределах своей компетенции мероприятия по их антитеррористической защищенности.
Федеральное космическое агентство	Разработка и реализация системы мер по обеспечению антитеррористической защиты, охраны, пропускного и внутриобъектового режимов на космодромах Байконур и Восточный

Федеральное агентство геодезии и картографии	Организация проведения геодезических, картографических, топографических и гидрографических работ в целях обеспечения противодействия терроризму.
--	--

Приведенная таблица вскрывает другую проблему - ряд органов федеральных органов исполнительной власти в круг своих полномочий включают полномочия по противодействию терроризму, не определяя в качестве смежной и обязательной к исполнению функции противодействие экстремисткой деятельности. Подобное разделение, на наш взгляд, является не самым удачным решением. Представляется более верной формулировка: «*(название федерального органа исполнительной власти)* в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти осуществляет противодействие экстремистской деятельности».

Для комментария вышеприведенного предложения охарактеризуем полномочия в анализируемой сфере, присущие Федеральной службе охраны Российской Федерации, Положение о которой предусматривает ее участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом; участие в пределах своих полномочий в разработке и реализации мер по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности; осуществление на охраняемых объектах и трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны работы по инструментально-технической и лабораторной диагностике, эвакуации и уничтожению материальных объектов (предметов), вызывающих подозрение в принадлежности к взрывчатым веществам и диверсионно-террористическим средствам (включая биологические) или устройствам для несанкционированного доступа к информации, а также поиск и обезвреживание взрывоопасных предметов [8].

Применительно к статусу органа исполнительной власти – федеральной службе – не вполне понятно отсутствие контрольных функций в рамках собственной компетенции по соблюдению антиэкстремистского законодательства.

Как комментарий сделанных автором в процессе освещения настоящей статьи акцентов на проблемы, в частности, касающихся разделения полномочий и подконтрольности федеральных органов исполнительной власти Президенту или Правительству, можно сделать вывод о том, что существующая нормативная база также создает сложности в правоприменении. В частности, при определении объема антитеррористической и антиэкстремистской компетенции федеральных органов исполнительной власти исследователь должен проанализировать действующую нормативную базу. Нормативным актом, четко регламентирующими заявленную проблему, является Постановление Правительства РФ от 04.05.2008 № 333 (ред. от 06.06.2013) «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в

области противодействия терроризму» [9]. Однако, учитывая двухуровневую систему подконтрольности федеральных органов исполнительной власти, как Президенту РФ, так и Правительству РФ, нельзя обойти вниманием освещенный нами выше Указ Президента РФ от 21.05.2012 № «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в действующей редакции), позволяющий определить подконтрольность федеральных органов исполнительной власти. Отдельного нормативного акта, посвященного компетенции федеральных органов исполнительной власти, подчиненных Президенту РФ, в сфере противодействия терроризму и экстремизму, нет. Как нет и должного регулирования аналогичных компетенций органов местного самоуправления [10].

Тем не менее, анализируя положения о конкретных органах исполнительной власти, можно определить объем компетенции органа в интересующей нас сфере в условиях конкретного правового режима [11].

Проведенный анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти, согласно утвержденных либо Президентом РФ, либо Правительством РФ положений о них, позволяет утверждать, что многие базовые нормативные акты, регламентирующие деятельность конкретных органов исполнительной власти, не содержат указаний на полномочия в сфере противодействия терроризму и экстремизму. Но здесь вновь проявляется «скрытый характер» деятельности органов исполнительной власти, затрудняющий формирование открытого и доступного правового пространства законодательства России.

Так, вызывает недоумение, почему закрепленный в Постановлении Правительства РФ от 04.05.2008 № 333 «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» объем полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия терроризму, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, не включен в базовые положения о конкретных федеральных органах исполнительной власти. Также остается не вполне понятным нежелание разработчиков указанных полномочий в равной мере возлагать на органы исполнительной власти как задачи в области противодействия терроризму, так и противодействию экстремизму.

Исходя из вышеизложенного, во-первых, необходимо конкретизировать полномочия федеральных органов исполнительной власти в части противодействия экстремизму и терроризму, сделав акцент на антиэкстремистскую группу полномочий в пределах компетенции каждого федерального органа исполнительной власти [12], соотнеся их с правами и обязанностями отдельного гражданина [13]. Во-вторых, необходимо привести нормативную базу, регламентирующую полномочия в рамках противодействия терроризму и экстремизму, к единой форме, чтобы исключить двойное прочтение нормы и сформировать действенную систему российского законодательства.

## Литература и источники

1. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 01.11.2013) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754; Собрание законодательства РФ. 2013. № 44. Ст. 5729.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ.
3. Пролетенкова С.Е. Проблемы деятельности высших органов государственной власти в сфере противодействия религиозному экстремизму в России // Юридический мир. 2013. № 6.
4. Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая правовая культура, 2004. Позже подобное мнение высказывал: Дегтярев Г.В. Становление и развитие института президентства в России. М., 2005.
5. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М., 2006.
6. Туманов Г.А. Теоретические проблемы научной организации управления в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 1974.
7. Сыдорук И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации (теоретическое административно-правовое исследование): Дисс. ... д.ю.н. М., 2002.
8. Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 (ред. от 21.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3314; Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (часть II). Ст. 7136.
9. Постановление Правительства РФ от 04.05.2008 № 333 (ред. от 06.06.2013) «О компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2172; Собрание законодательства РФ. 2013. № 24. Ст. 3000.
10. См.: Воронов А.М. Система обеспечения общественной безопасности: проблемы оптимизации // Право и практика. 2012. №.2. С.56-71; Михайлов Э.М. Проблемы координации деятельности прокуратуры и органов исполнительной власти в сфере противодействия терроризму и экстремизму// Право и практика. 2012. №.2. С.40-45; Провозин А.В. Проблемы формирования правовых основ для реализации органами местного самоуправления вопроса местного значения в виде участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Современная научная мысль. 2013. №1. С.74-77.
11. Епифанов А.Е., Джамбалаев Я.Р. Особые государственно-правовые режимы в отечественной теории государства и права // Право и практика. 2012. №1.
12. См.: Варгузова А.А. Теоретические основы разработки методологии мониторинга уровня обеспечения общественной безопасности // Право и

практика. 2012. №2.

13. См.: Ковалев В.В. Права и обязанности человека и гражданина в условиях чрезвычайного и военного положения // Современная научная мысль. 2013. №3. С.123-128.

---

**Михайлов Э.М.** - консультант Департамента молодежной политики Администрации Краснодарского края (emix@mail.ru)

**Mikhailov, E.M.** - Consultant, Department of Youth Policy of the Administration of Krasnodar Region

---

УДК 342.951

**ГРЕЧКИНА О.В.**  
**ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ**  
**ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*Ключевые слова:* судебная власть, таможенное регулирование, административные правонарушения, административная ответственность

В статье рассмотрена проблема нормативного регулирования вопросов применения таможенными органами в качестве меры административной ответственности конфискации товаров и транспортных средств.

**GRECHKINA, O.V.**  
**LEGAL POSITION OF THE JUDICIARY IN THE SPHERE**  
**OF CUSTOMS REGULATION**

*Keywords:* the judiciary, customs regulations, administrative offenses, administrative responsibility

In the article the problem of regulatory issues of the application by the customs authorities as a measure of administrative responsibility confiscation of goods and vehicles.

Вопросы о соответствии Конституции Российской Федерации отдельных положений таможенного и административного законодательства неоднократно являлись предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. К примеру, вопрос о применении таможенными органами в качестве меры административной ответственности конфискации товаров и транспортных средств Конституционным Судом Российской Федерации рассматривался в 1997, 1998, 1999, 2001, 2006, 2011 годах.

Следует отметить, что мотивировка решений Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу чрезвычайно противоречива и

непоследовательна, что нередко служит причиной судебных ошибок. Нередко Конституционный Суд Российской Федерации отступает от своих собственных позиций, высказанных им в ранее вынесенных решениях. Вместе с тем достойным внимания представляется прогрессивность судебных решений, ориентированных на охрану прав и интересов граждан и юридических лиц, их собственности [1]. В этой связи данная статья имеет скорее информационный характер, нежели научно-дискуссионный или научно-критический.

Анализ последовательного преломления правовых позиций судебной власти с учетом их существенного практического значения для любого гражданина [2] (в частности, речь идет о собственниках транспортных средств иностранного производства) вызывает неподдельный интерес.

Проследим эти тенденции. Так, в Постановлении от 20.05.1997 №8-П Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что до вынесения судебного решения государственные органы могут осуществлять установленные законом меры административно-правового характера, в частности конфискацию товаров и транспортных средств [3]. В данном решении Конституционный Суд Российской Федерации в обоснование своего вывода о конституционности административного решения о конфискации имущества ссылается на наличие гарантии последующего судебного контроля за решениями и действиями органов государственной власти и должностных лиц. При этом связывает наличие или отсутствие судебной гарантии, предусмотренной частью третьей статьи 35 Конституции Российской Федерации, только с волеизъявлением лица, подавшего соответствующую жалобу в суд.

В другом Постановлении от 11.03.1998 №8-П Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующей Конституции Российской Федерации статью 266 Таможенного кодекса Российской Федерации постольку, поскольку она предусматривает в качестве меры административной ответственности конфискацию товаров и транспортных средств, назначаемую без судебного решения и являющуюся несоразмерной деянию, указанному в данной статье [4].

В данном решении Конституционный Суд Российской Федерации впервые сформулировал общую правовую позицию (впоследствии эта позиция получит свое развитие в различных отраслях законодательства), согласно которой конфискация как мера административной ответственности может быть применена лишь по решению суда. Однако в тот период принятое Постановление Конституционного Суда Российской Федерации больше создало проблем, чем решило их, поскольку для реализации этой правовой позиции необходима была экстренная ревизия всего текущего (отраслевого) законодательства и принятие соответствующих организационно-правовых, финансовых и иных мер по подготовке судебных органов к рассмотрению данной категории дел.

Лишь с введением в действие с 1 июля 2002 года Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях этот вопрос разрешился

однозначно. Применение конфискации в качестве меры ответственности за совершение административного нарушения признано исключительной компетенцией судебных органов.

Другая проблема, также связанная с возможностью применения конфискации, тоже имеет свою историю. Допуская применение конфискации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в отличие от гражданского законодательства, не указывает на возможность применения данного вида наказания лишь в отношении собственника имущества. Это означает, что судья мог (до апреля 2011 года) назначить конфискацию в отношении лица, совершившего нарушение таможенных правил, даже в том случае если предмет или орудие нарушения таможенных правил не принадлежит правонарушителю на праве собственности.

В 1999 году Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о применении конфискации в качестве меры административного взыскания, указал, что перемещение незаконным образом товаров и транспортных средств означает, прежде всего, уклонение от уплаты таможенных платежей и создает угрозу экономической и финансовой системе Российской Федерации, в связи с чем, содержащееся в части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации положение, согласно которому, конфискация товаров, транспортных средств и иных предметов производится независимо от того, являются ли они собственностью лица, совершившего нарушение таможенных правил, а также независимо от того, установлено это лицо или нет, признано соответствующим Конституции Российской Федерации [5].

Практика реализации названного решения Конституционного Суда Российской Федерации вызвала много вопросов. В целях формирования единой правоприменительной практики возникла необходимость в официальном разъяснении названного Постановления Конституционным Судом Российской Федерации.

Уточняя свою позицию, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 27.11.2001 №202-О отметил, что положение части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в его конституционно-правовом смысле, означает, что товары и транспортные средства, ввезенные на таможенную территорию Российской Федерации с нарушением таможенных правил, предусматривающих возможность конфискации, не могут быть конфискованы у лиц, которые приобрели их в ходе оборота на территории Российской Федерации, если эти лица не могли каким-либо образом влиять на соблюдение требуемых при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу таможенных формальностей, поскольку не были в тот период участниками каких-либо отношений, включая таможенные отношения, по поводу таможенного имущества, и если, приобретая его, они не знали и не должны были знать о незаконности ввоза [6].

Между тем, запрет конфискации породил множество проблем в правоприменительной практике (в том числе, в судах общей юрисдикции и

арбитражных судах). Известно, что сам собственник далеко не всегда является непосредственным участником таможенных правоотношений, - его участие часто опосредовано действиями других субъектов, которым он вверяет свое имущество, перемещаемое через таможенную границу, в управление, владение или пользование (в том числе, на основе договора транспортной экспедиции) и которые от своего имени совершают в отношении него соответствующие действия.

В таких случаях при совершении таможенного правонарушения имущество становится непосредственным объектом нарушения таможенных правил со стороны лица, которому оно вверено собственником. Таким образом, субъектом нарушения таможенных правил и, следовательно, субъектом административной публично-правовой ответственности за неправомерные деяния в отношении перемещаемого имущества является не собственник, а лицо, которому такое имущество вверено (это может быть декларант либо таможенный посредник (брокер), декларирующие, представляющие и предъявляющие товары и транспортные средства от собственного имени).

Отрадно, что позиция судебной власти в 2011 году полностью ориентирована на защиту прав и интересов собственника. В интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, допускающие в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении, признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации [7].

Оценивать позитивность такого решения, по-видимому, следует в контексте с другим решением Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года [8]. В нем отмечается, что сам по себе факт неуплаты таможенных платежей лицом, ответственным за надлежащее таможенное оформление ввозимого на территорию Российской Федерации транспортного средства, не может являться препятствием для добросовестного приобретателя во владении, пользовании и распоряжении данным имуществом, и не может служить основанием для отказа в государственной регистрации данного транспортного средства.

Из вышеизложенного следует, что многолетняя практика отказа в государственной регистрации транспортного средства, в отношении которого не уплачены таможенные платежи, должна быть изменена. Если, правда, в ближайшее время Конституционный Суд Российской Федерации вновь не отступит от своих собственных позиций.

## Литература и источники

1. Фоменко А.Н. Защита прав потерпевшего: российский и зарубежный опыт // Современная научная мысль. 2012. №1. С.87-93.
2. Ерёмина И.С., Карева А.А. Причины и условия совершения судебных ошибок (теоретический аспект) // Современная научная мысль. 2013. №3. С.115.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997г. №8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда» // СЗ РФ. 1997. №21. Ст.2542.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. №8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гагловой и А.Б. Пестрякова»// СЗ РФ. 1998. №12. Ст.1458.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. №8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы «Y.& G.Reliable Services, Inc.»// СЗ РФ. 1999. №21. Ст. 2669.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2001г. №202-О «Об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 1999 года по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. №50. Ст.4823.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011г. №6-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СтройКомплект»» // СЗ РФ. 2011. №19. Ст. 2769.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 2011 г. №7-п «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 15 и пункта 1 статьи 164 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костенко» // СЗ РФ. 2011. №22. Ст. 3237.

---

**Гречкина О.В.** – доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (grechkina74@rambler.ru)

**Grechkina, O.V.** - Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the South Ural State University

---

**ВОЛКОВА В.В.  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ВЫСШЕГО  
УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ**

*Ключевые слова:* административное право, высшие учебные заведения, академические свободы, университетская автономия

В статье исследуется проблема обеспечения современного административно-правового статуса высшего учебного заведения. Показано, что в его основе лежат автономия и академические свободы, самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом.

**VOLKOVA, V.V.  
ABOUT ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF HIGHER  
EDUCATIONAL INSTITUTIONS**

*Keywords:* administrative law, higher education, academic freedom, university autonomy

The article investigates the problem of the modern administrative and legal status of the institution of higher education. It is shown that it is based on autonomy and academic freedom, autonomy in the selection and placement of personnel, implementation of educational, scientific, financial, economic and other activities in accordance with the laws and statutes.

В настоящее время высшая школа имеет общественно- государственную значимость и является одним из факторов, оказывающих положительное влияние на социально- экономическое развитие общества.

Развитие деятельности вузов в условиях вхождения России в европейскую систему высшего образования, реализация потребностей личности в высшем профессиональном образовании, защита прав и интересов граждан в этой сфере требуют более четкого определения статуса вуза и повышения эффективности управления высшим образованием.

Как правило, под правовым статусом субъекта права понимается его правовое состояние, характеризующееся комплексом (системой) юридических прав и обязанностей [1]. Существует и позиция о наличии множества статусов в виду разнообразия правоотношений [2]. Так, выделяют конституционный статус, отраслевой, институциональный, а также индивидуальный статусы. Отсутствует также единый подход к составляющим элементам правового статуса. К примеру, С.С. Алексеев к элементам правового статуса относит

правосубъектность, к элементам правового положения - конкретные права и обязанности лица [3]. По мнению Б.В. Россинского, административно-правовой статус - это комплекс прав и обязанностей в административно-правовых отношениях. Кроме прав и обязанностей в содержание административно-правового статуса включаются гарантии соблюдения этих правил реализации обязанностей, механизм их охраны и защиты со стороны органов государственной власти и местного самоуправления [4].

Пункт 5 статьи 9 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» закрепляет, что статус ВУЗа определяется в зависимости от его вида, организационно-правовой формы, наличия или отсутствия государственной аккредитации [5].

Н.М. Конин выделяет в основе административно-правового статуса именно управленческие отношения, поскольку административно-правовой статус любых организаций включает в себя «...совокупность всех их прав и обязанностей, реализуемых ими в управленческих административно-правовых отношениях, которые складываются, прежде всего, во взаимоотношениях предприятий и учреждений с государственными и муниципальными органами исполнительной власти» [6].

Как отмечает С.В. Куров, при анализе административно-правового статуса ВУЗа следует исходить из его «...сущности, содержания, правил, в соответствии с которыми формируется и функционирует собственно сфера образования» [7].

С.В. Барабанова указывает, что под правовым статусом ВУЗа понимается «...сложная, но гибкая конструкция из взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, которая адекватно отражает положение ВУЗа в системе разнообразных общественных отношений как интегрированного учебно-научно-производственного комплекса», а его главным функциональным назначением является «правовое обеспечение жизнедеятельности ВУЗа в интересах решения стоящих перед ним задач» [8]. Таким образом, правовое положение ВУЗа как объекта административно-правового регулирования является неотъемлемой частью его административно-правового статуса.

Согласно п. 6 ст. 12 Закона РФ «Об образовании» государственный статус образовательного учреждения включает тип, вид и категорию образовательного учреждения, определяемую в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ [9]. В соответствии с п.5 ст.9 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» статус ВУЗа определяется в зависимости от его вида, организационно-правовой формы, наличия или отсутствия государственной аккредитации [10]. На основе этого В.В. Кванина приходит к выводу о том, что в этих правовых актах название статуса ВУЗа и его компоненты определяются по-разному, и представляется целесообразным использовать единое обозначение - «статус» [11].

На основе анализа природы административно-правового статуса можно сделать вывод, что он отражает положение субъекта по отношению к органам,

выполняющим функции регулирования, управления, контроля и надзора, обязанности и ответственность субъекта и этих органов. Таким образом, административно-правовой статус ВУЗа - это совокупность его прав, обязанностей и ответственности во взаимоотношениях с органами власти.

В основе административно-правового статуса ВУЗа лежит его автономия и академические свободы. При этом под автономией ВУЗа понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом, а под академическими свободами понимается право научно-педагогических работников на «...свободный выбор предмета, способа преподавания и научный поиск истины без страха понести наказание за нарушение общепринятых парадигм» [12], а также право студентов получать знания в соответствии со своими склонностями и потребностями.

Высшая школа постоянно развивается и модернизируется, чтобы отвечать сегодняшним потребностям общества в получении новых актуальных знаний и новейших научных разработок. Для достижения этого необходимо закрепление не декларативной автономии ВУЗов, а реальных прав и свобод ВУЗов в осуществлении своей деятельности в рамках законодательства [13].

Поэтому, как верно отмечает С.В. Барабанова, так важно правильно установить эти рамки и создать сбалансированную модель статуса ВУЗа [14].

При этом автономия не должна носить безграничный характер, поскольку ВУЗы выполняют социальную задачу самого государства и по его поручению.

Поэтому надзор государства за деятельностью ВУЗов должен существовать, однако при этом законодательством должны реально обеспечиваться гарантии автономии ВУЗов и академических свобод. Вместе с тем необходимо учитывать, что автономия и академические свободы влекут за собой также и академическую ответственность.

Автономия ВУЗов предоставляет право ректору и ученому совету устанавливать соотношение прав, обязанностей и ответственности структурных подразделений, работников и студентов ВУЗа.

Представление об административно-правовом статусе ВУЗа можно получить путем рассмотрения его связующих частей, компонентов, характеризующих структуру статуса.

Так П.И. Кононов предлагает в структуру административно- правового статуса юридических лиц включать общие и специальные права, общие и специальные обязанности, ограничения общих и специальных прав юридических лиц в административно- публичной сфере, а также меры юридической ответственности, применяемые к юридическим лицам за совершаемые ими в административно-публичной сфере правонарушения [15].

Учитывая характер, многообразие ВУЗов, выполняющих реализацию общезначимых публичных функций в социальном аспекте, в структуру их административно-правового статуса, по мнению А.А. Кирилловых, необходимо включать следующие элементы: место ВУЗа в системе федеральных (региональных) и местных органов власти: подведомственность

(подчиненность) конкретному публичному органу либо иной вид юридической связи с публичными органами; общие и специальные цели создания и деятельности ВУЗа; публичные задачи, решение которых возлагается на ВУЗ; публичные функции, выполняемые ВУЗом; административные права (полномочия) ВУЗа; административные обязанности ВУЗа; компетенция ВУЗа; публичная юридическая ответственность ВУЗа за совершенные им в рамках административных правоотношений правонарушения [16].

Определяя составляющие правового статуса ВУЗа с учетом его специфики и особенностей, то есть, рассматривая правовой статус в «широком смысле» Л.А. Зайцева предлагает следующую структуру административно-правового статуса ВУЗа: 1. Тип; 2. Вид; 3. Государственная аккредитация; 4. Учредитель и форма собственности; 5. Организационно-правовая форма; 6. Правосубъектность; 7. Ответственность; 8. Наименование. Местонахождение [17].

На наш взгляд, наиболее важными структурными компонентами в организации и деятельности высшего учебного заведения, позволяющими наиболее оптимально определить правовой статус ВУЗа, как субъекта административных правоотношений являются: компетенция ВУЗа, правосубъектность ВУЗа и ответственность ВУЗа.

Как определяют авторы «Словаря административного права», частью правового статуса коллективного субъекта права является компетенция, которая состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения и носящих внешневластный характер.

Ее элементы включают в себя права и обязанности, связанные с определением власти, участие в управленческих отношениях, в том числе и право, издавать определенные акты, подведомственность, правовое закрепление круга объектов, на которые распространяются властные полномочия [18].

На наш взгляд, под компетенцией следует понимать установленную на нормативном уровне возможность реализации принадлежащих юридическому лицу по праву объема полномочий в установленной сфере деятельности.

Законодательство об образовании содержит целый ряд норм, устанавливающих определенные права и обязанности ВУЗа как его компетенцию. Компетенция и административные права высших учебных заведений соотносятся как часть и целое. При этом на уровне образовательного законодательства природа компетенции проявляется в основном в реализации административных прав ВУЗа, связанных с осуществлением регулирования внутренней «жизни» ВУЗа.

Правосубъектность как составляющая правового статуса ВУЗа означает возможность иметь любые права и обязанности, необходимые для осуществления его деятельности.

Административная правоспособность юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации и сопровождает вплоть до его реорганизации или ликвидации [19]. Административная дееспособность

означает способность самостоятельно реализовывать свою правоспособность, своими действиями приобретать субъективные права в сфере государственного управления и выполнять предусмотренные государством обязанности, а также нести ответственность за свои противоправные действия [20]. Административная правоспособность и административная дееспособность юридических лиц возникают и прекращаются одновременно.

Определяя правовой статус ВУЗа, следует отметить, что права и обязанности его настолько корреспондируют друг другу, что «объединяются» или «сливаются», то есть: на что высшее учебное заведение имеет право, то осуществляет и в своей деятельности.

Также неотъемлемым элементом правового статуса ВУЗа как субъекта административных правоотношений является юридическая ответственность. Она может быть гражданско-правовой и административной.

Административная ответственность занимает особое место среди всех видов юридической ответственности и представляет особый интерес с точки зрения анализа административно-правового статуса высших учебных заведений [21].

Административная ответственность представляет собой тот вид юридической ответственности, который применяется при совершении правонарушений в публично-правовой сфере, к которой относится и сфера образования [22].

К наиболее характерным и значимым правонарушениям в сфере образования, влекущим за собой административную ответственность, можно отнести, в частности:

1. Отказ в приеме или отчисление (исключение) из образовательного учреждения по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации, а также нарушение порядка приема граждан в образовательные учреждения, отчисления (исключения) граждан и перевода граждан из одного образовательного учреждения в другое образовательное учреждение.

2. Нарушение требований к содержанию образовательных программ, организации образовательного процесса, качеству образования, установленных законодательством об образовании.

3. Нарушение порядка выдачи документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, связанное с выдачей документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации: образовательными организациями, не имеющими государственной аккредитации; аккредитованными образовательными организациями по неаккредитованным образовательным программам.

Введение административной ответственности за перечисленные выше виды нарушений с необходимостью должно повлечь предоставление должностным лицам уполномоченных государственных органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере образования, полномочия по составлению протоколов об административных

правонарушениях. Это в целом приведет к снижению правонарушений в этой области, и позволит устранить сложности, связанные с неисполнением решений и предписаний контрольно-надзорных органов, а также усилить работу по профилактике и предупреждению правонарушений в сфере образования.

Включение в КоАП РФ норм, устанавливающих ответственность за совершение вышеперечисленных групп правонарушений в сфере образования, определение соответствующих полномочий должностных лиц государственных органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере образования, позволили бы значительно повысить эффективность соблюдения образовательными организациями и их должностными лицами законодательства об образовании, установить более действенный механизм охраны и защиты прав и свобод граждан в сфере образования.

Исследование административно-правового статуса высшего учебного заведения позволяет сформулировать следующие выводы и на этой основе выдвинуть предложения по совершенствованию их правового положения:

1. Основные цели и задачи развития высшего образования должны быть направлены в первую очередь на дальнейшее развитие нормативно-правовых основ реализации государственной политики в сфере высшего образования и построение совершенного правового механизма устойчивой деятельности ВУЗов по обеспечению конституционного права граждан на высшее образование.

2. Государственная политика в сфере высшего образования в России должна быть направлена на создание основ для решения существующих проблем в сфере высшего образования: повышение качества образования, обеспечение доступности образования, повышение инвестиционной привлекательности сферы образования, улучшение связей с рынком труда.

3. Российское законодательство не в полной мере конкретизирует правовой статус ВУЗа, что приводит к противоречивости содержания различных нормативных правовых актов, а также вызывает затруднения в определении объема полномочий и функций ВУЗов в административных правоотношениях, поэтому оно нуждается в совершенствовании.

4. В ходе развития законодательства в сфере высшего образования необходимо решить задачу наиболее точного отражения правового положения образовательных учреждений высшего профессионального образования в системе государственного управления и общественных отношений. Таким образом, необходима комплексная нормативная правовая база, обеспечивающая достаточно полное регулирование правоотношений в сфере высшего профессионального образования.

Одной из главных задач совершенствования законодательства об образовании должно стать четкое определение административно-правового статуса высших учебных заведений. Таким образом, совершенствование правового статуса ВУЗов должно привести к оптимизации деятельности ВУЗов.

Закрепление юридической ответственности и установление мер ответственности за конкретные нарушения законодательства в сфере

образования, а также предоставление уполномоченным органам исполнительной власти права их применения окажет положительное влияние на обеспечение реализации прав граждан в сфере образования и соблюдение законодательства в этой области.

### Литература и источники

1. Долинская В.В. Гражданское право. Ч.1: Учебник / Отв. ред. А.И. Масляев, В.П. Мозолин. М., 2003.
2. См.: Теория государства и права: Учебник / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. М., 2001; Хаманева Н.Ю. Понятие и сущность административно-правового статуса гражданина / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004; Якимов А.Л. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. №4.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т.2. М.: Юридическая литература, 1982.
4. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2006.
5. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 года №125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №36. Ст. 4135.
6. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М.: Юристъ, 2004.
7. Куров С.В. Образовательное право как комплексное правовое образование // Право и образование. 2003. №3. С.105.
8. Барабанова С.В. Правовое положение вузов в Российской Федерации (административно-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 1996.
9. Об образовании: Закон РФ от 10 июля 1992г. №3266-1// СЗ РФ. 1996. №3. Ст.150.
10. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 года №125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №36. Ст. 4135.
11. Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: монография. М.: Изд-во «Готика», 2005.
12. Покладюк Е.Б., Спасская В.В. Эволюция автономии университета в Европе. М.: НИИ ВО, 1992. С.3.
13. См.: Каплюк М.А. Административно-правовой статус федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007.
14. См.: Барабанова С.В. Правовое положение вузов в Российской Федерации (административно-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 1996. С.52.
15. См.: Административное право России. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. П.И. Кононова. М., 2006. С. 88.

16. См.: Кирилловых А.А. Административно-правовой статус ВУЗа: понятие и структура // Журнал российского права. 2008. №5. С.79-90.
17. См.: Зайцева Л.А. Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации: Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. М., 2008.
18. См.: Словарь административного права. М., 1999. С.32.
19. См.: Долинская В.В. Акционерное право: основные положения и тенденции. М.: Волтерс Клувер, 2006. С.328.
20. Административное право России: курс лекций/ Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: Велби, Проспект, 2007. С.110-111
21. Вербицкая М.А. Обязанности как элемент правового статуса потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.93-97.
22. Плотко Е.С. Принципы презумпции невиновности и объективной истины в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.97-102.

---

**Волкова В.В.** - кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала Российской академии правосудия ([www.truba.ru@mail.ru](mailto:www.truba.ru@mail.ru))

**Volkova, V.V.** - PhD in Law, Associate Professor, Department of State and legal disciplines of the North Caucasian branch of the Russian Academy of Justice

---

УДК 342.95

**ГАЗИЗОВ Д.А., ГАЗИЗОВА Т.Г.**  
**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРОПАГАНДУ**  
**НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ**

*Ключевые слова:* оборот наркотических средств, пропаганда наркотиков, реклама, административная ответственность,

В статье анализируются проблемы борьбы с наркоманией на примере дел со смежными составами уголовных преступлений и административных правонарушений.

**GAZIZOV, D.A., GAZIZOVA, T.G.**  
**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR PROPAGANDA OF DRUGS**

*Keywords:* drug trafficking, drug propaganda, advertising, administrative responsibility,

The article analyzes the problems of fighting against drug addiction as an example of cases with related criminal offenses and administrative violations.

Важной частью правовых основ противодействия незаконному распространению наркотических средств или психотропных веществ является законодательство об административных правонарушениях.

Общеизвестно, что большинство административных правонарушений и преступлений посягают на одни и те же общественные отношения. Их существование - объективная реальность, обусловленная общим «полем» правовой защиты общественных отношений. Для одновидовых составов противоправных деяний, связанных с оборотом наркотических средств характерно однотипное формулирование объективных признаков - «нарушение (несоблюдение) одних и тех же правил, норм» [1]. Не случайно в действующем законодательстве содержится свыше 90 смежных составов уголовных преступлений и административных правонарушений [2].

Административным правонарушениям в сфере оборота наркотических средств присуща высокая латентность. Они выступают детерминантами преступного поведения и способствуют развитию преступности. В частности, в 2010г. в Российской Федерации отмечен рост количества преступлений, совершенных в состоянии наркотического опьянения (+5,2%). Под воздействием наркотических средств совершено 14,8 тыс. преступлений. Число таких преступлений увеличилось в 47 субъектах Федерации. Наибольший рост количества преступлений, совершенных в состоянии наркотического опьянения, отмечается в Тюменской области (в 32 раза), Кабардино-Балкарской Республике (в 16 раз), Республике Дагестан (в 11 раз), Курганской области (в 10,5 раз) [3].

Взаимосвязь между ранее совершенными административными правонарушениями в сфере оборота наркотических средств и последующим преступным поведением виновного свидетельствует об общности и их внутренней мотивации, наличии единых детерминантов.

Одной из качественных характеристик личности индивида, формирующейся под воздействием как объективных, так и субъективных факторов, является представление о степени допустимого в пределах отклонения от санкционируемых (одобряемых) обществом норм поведения. Еще в конце XIX столетия было замечено, что для русского человека «пресловутый правовой порядок есть чуждый его духу порядок» [4].

И надо признать, что эта особенность русского духа сохранилась и в наши дни. Нормы поведения зависят от того, как человек усвоил общепринятые запреты и нравственные принципы, и выражаются в его внутреннем согласии или несогласии с ними (субъективная оценка морально-нравственных и правовых институтов), нормально развитых или деформированных свойств характера (агрессивности, жестокости, душевной черствости, эгоизма, цинизма, дерзости и прочих негативных качеств, формирующих пренебрежение к интересам общества и других людей). Разумеется, даже при наличии

негативных свойств характера человек далеко не всегда реализует себя в противоправном поведении.

Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев на заседании президиума Государственного совета «О мерах по усилению противодействия потреблению наркотиков среди молодежи», проходившего в г. Иркутске (18.04.2011г.) отметил, что эффективность профилактики противоправных деяний, связанных с наркотиками и наркоманией, остается крайне низкой. Одной из актуальнейших проблем является популяризация потребления наркотиков. В отдельных информационных средах эта популяризация - ее уровень, просто зашкаливает. Например, если взять интернет, то количество сайтов, которые открыто рекламируют наркотики, превышает 10 тысяч. Конечно, это вносит свою деструктивную роль [5].

Губернатор Иркутской области Д.Ф. Мезенцев, принимавший участие в заседании Госсовета, также отметил, что интернет и интернет-сайты создают неконтролируемый информационный поток, который формирует у молодежи толерантное отношение к наркотикам. Количество сайтов исчисляется тысячами, и при этом 40 процентов из этих сайтов находятся в российском сегменте. Через интернет можно свободно купить наркотики, узнать способы их изготовления в домашних условиях, обменяться опытом. В январе 2009 года было отмечено 3 тысячи обращений на такие сайты, а в январе 2011-го - более 80 тысяч [5].

Значительные достижения в области информационных технологий сделали процесс обмена, передачи и хранения информации простым и доступным для большинства. Такие возможности используются для распространения и пропаганды наркотических средств. На наш взгляд, Интернет может использоваться государственными органами и должен стать эффективным инструментом противодействия наркораспространению.

Проблема пропаганды и незаконной рекламы наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров имеет три разновидности: во-первых, это акт непосредственного исполнителя (например, размещение соответствующей символики на одежде и т.д.); во-вторых, всегда скрытая от посторонних пропаганда молодежной субкультуры наркотиков и эффекта от их воздействия в узких коллективах; в-третьих, незаконная реклама и пропаганда наркотиков в сети Интернет [6].

Федеральный закон от 8 января 1998г. №3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» запрещает пропаганду наркотических средств, и их прекурсоров, культивирования наркосодержащих растений, осуществляемая юридическими или физическими лицами и направленная на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также производство и распространение книжной продукции, продукции средств массовой информации, распространение

указанных сведений посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий (ст. 46).

Установление административной ответственности (ст. 6.13 КоАП РФ) за указанные выше действия, направлено на формирование целостной системы правовых средств противодействия с их незаконным оборотом и потреблением, которая, в свою очередь, служит задаче обеспечения охраны здоровья граждан, безопасности государства и общества, а также общественной нравственности. Таким образом, объектом административного правонарушения по ст. 6.13 КоАП РФ являются общественные отношения в сфере реализации государственной антинаркотической политики.

Исследования криминологов показали, что преступник, как особый социальный тип личности, то есть носитель существенных и относительно устойчивых асоциальных свойств и черт, закономерно формируется под воздействием негативных факторов социальной среды, причем для разных стадий этого процесса характерна не равнозначная, а чаще всего нарастающая антиобщественная активность, переходящая в криминальную. Иными словами, если человек неоднократно совершает административные правонарушения в сфере оборота наркотических средств, то с большой степенью вероятности можно прогнозировать, что в будущем он может совершить и преступление, однородное ранее совершенным правонарушениям [7].

Причем, если правонарушитель остался безнаказанным либо административное наказание не оказало на него должного воздействия (например, в силу своей малозначительности), то вероятность совершения преступления со стороны такого лица значительно повышается. Это означает, что стереотипное поведение, развивающееся по нарастающей, может привести к крайним негативным последствиям.

В этой связи, особенно актуальными являются вопросы санкций, которые предусматриваются за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.13 КоАП РФ, т.к. административное наказание, воздействуя на конкретного правонарушителя, побуждает его не совершать новых правонарушений [8].

Федеральным законом от 28.12.2010 №417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» [9] внесены изменения в ст. 6.13 КоАП РФ, которая дополнена частью 2.

Однако по ч.1 ст. 6.13 КоАП РФ, деяние влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией рекламной продукции и оборудования, использованного для ее изготовления.

По части 2 ст.6.13 КоАП РФ за действие, предусмотренные частью 1, но, совершенное иностранным гражданином или лицом без гражданства влечет

наложение административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации, либо административный арест на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Таким образом, имеется явное несоответствие в санкциях ч.1 и ч.2 ст. 6.13 КоАП РФ, т.к. рекламная продукция и оборудование, использованные для ее изготовления иностранным гражданином или лицом без гражданства не подлежит конфискации.

Протоколы об административных правонарушениях уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), должностные лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (п. 58 ч.2 ст.28.3 КоАП РФ), должностные лица органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (п. 83 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

В 2010 г. в Российской Федерации органами наркоконтроля и внутренних дел выявлено 783 административных правонарушений, связанных с пропагандой наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (ст. 6.13 КоАП РФ) [10].

Органами внутренних дел было выявлено 678 правонарушений, что составляет 87% от общего числа выявленных в анализируемой сфере правонарушений в 2010г. Органами наркоконтроля, в указанный период, было выявлено всего 13%, в абсолютных цифрах - это 100 административных правонарушений в анализируемой области.

В Сибирском федеральном округе выявлено 484 указанных правонарушений или 61,8 % (от общего числа выявленных в анализируемой сфере), из них 457 (94,4%) только в Красноярском крае, это составляет 58,4% от общего числа выявленных правонарушений по ст. 6.13 КоАП РФ. Следует отметить, что в Красноярском крае указанные правонарушения выявлены органами внутренних дел.

В Центральном федеральном округе выявлено 212 анализируемых правонарушений или 27% (от общего числа выявленных в анализируемой сфере), из них 187 (88,2%) в Московской области, это составляет 23,9% от общего числа выявленных правонарушений по ст. 6.13 КоАП РФ. В Московской области 186 правонарушений было выявлено органами внутренних дел и только 1 - органами наркоконтроля.

87 административных правонарушений, предусмотренных ст.6.13 КоАП РФ или 11,1% (от общего числа выявленных в анализируемой сфере) были выявлены в Северо-Западном федеральном округе - 4, Северо-Кавказском федеральном округе - 3, Южном федеральном округе - 7, Приволжском

федеральном округе - 32, Уральском федеральном округе - 10, Дальневосточном федеральном округе - 31.

Интересно отметить, что п.9 Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020г., утвержденной Указом Президента России от 09.06.2010 г. №690 [11] к основным субъектам антинаркотической деятельности отнесена только Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Органы внутренних дел в качестве самостоятельного субъекта антинаркотической деятельности не предусмотрены.

В подпункте «д» п. 9 указывается «другие федеральные органы исполнительной власти, обеспечивающие реализацию функций по противодействию незаконному обороту наркотиков и их прекурсоров, а также меры профилактики немедицинского потребления наркотиков в пределах предоставленных им Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации полномочий».

Представляется, что органы внутренних дел, выполняющие значительный объем работы по противодействию незаконному обороту наркотиков должны быть указаны в качестве самостоятельных субъектов антинаркотической деятельности.

В качестве резюме можно отметить, что, при безусловном соблюдении презумпции невиновности [12], незаконный оборот наркотиков является злейшим врагом отдельной личности, общества и государства. Распространение наркомании негативно сказывается не только на здоровье лиц, злоупотребляющих ими, но и ведет к снижению общественной активности, сужению и, в конечном счете, распаду основополагающих социальных связей, отрицательно влияют на социально-психологической атмосфере в обществе, экономике, политику и правопорядок.

Совершенствование правоприменительной деятельности правоохранительных органов и установление адекватных санкций, направленных на противодействие пропаганде наркотических средств или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства, либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства, является одной из основных задач государства [13].

### **Литература и источники**

1. См.: Шергина К.Ф. Государство и право на рубеже веков // Материалы Всероссийской конференции. Криминология. Уголовное право. Судебное право. М., 2001. С.47.
2. См.: Шергин А.П. Новое законодательство об административных правонарушениях и задачи органов внутренних дел // Вестник МВД России. 2003. №4. С.17.
3. См.: Преступность и правонарушения (2006-2010): Статистический сборник. М., 2011. С.10.

4. Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений. Дисс. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 131.
5. См.: Режим доступа <http://www.kremlin.ru/news/10986>
6. См.: Аксенкин А.Л. Вопросы административной ответственности за пропаганду наркотиков // Административное право и процесс. 2011. №3. С.51-52.
7. Абызов Р.М. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения. Ташкент, 1983. С.17.
8. Соловьева О.М. О некоторых проблемах при составлении протокола об административном правонарушении и применении норм о возбуждении дела об административном правонарушении // Право и практика. 2012. №2. С.102-111.
9. См.: Собрание законодательства РФ. 2011. №1. Ст.29.
10. Статистические данные приводятся в соответствии с формой №4-МВ-НОН «Сведения об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов», утверждена приказом ФСКН РФ №29, Генпрокуратуры РФ №53, МВД России №70, Минюста РФ №30, Министра обороны РФ №76, МИД РФ №1669, Минздравсоцразвития РФ №75н, Минобрнауки РФ №107, ФСБ РФ №49, ФТС РФ №268, Роскосмоса №17 от 10.02.2010г. «Об утверждении форм межведомственной статистической отчетности о результатах борьбы с незаконным оборотом наркотиков».
11. См.: Собрание законодательства РФ. 2010. №24. Ст. 3015.
12. Плотко Е.С. Принципы презумпции невиновности и объективной истины в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.97-103.
13. См. напр.: Габараева Н.В., Эртель А.Г. Судебный контроль при реализации мер административного принуждения // Экономические и гуманитарные исследования регионов. 2011. №1; Мамонтов Д.Ю. Предупреждение преступлений в сфере здравоохранения // Право и практика. 2012. №2. С.45-50.

---

**Газизов Д.А.** - кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России, ([gazizov@buimvd.ru](mailto:gazizov@buimvd.ru))

**Газизова Т.Г.** - кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии Барнаульского юридического института МВД России

**Gazizov, D.A.** - PhD in Law, Associate Professor, Head of the department of administrative law and administrative activities of the internal affairs of Barnaul Law Institute of the Russian Interior Ministry, ([gazizov@buimvd.ru](mailto:gazizov@buimvd.ru))

**Gazizova, T.G.** - PhD in Law, Associate Professor of Criminal Law and Criminology of Barnaul Law Institute of the Russian Interior Ministry

---

**ДЕРЮГА А.Н.**  
**ПРИЧИНЫ НЕЗАКОННОЙ РУБКИ ЛЕСА И ПУТИ ИХ УСТРАНЕНИЯ**

*Ключевые слова:* экология, охрана леса, административная ответственность, оборот древесины

В статье дается анализ кризисной ситуации, сложившейся в сфере охраны леса и борьбы с незаконными порубками. Автор ставит задачу комплексного обнаружения факторов, порождающих и (или) способствующих совершению административных правонарушений и преступлений в сфере охраны леса.

**DERYUGA, A.N.**  
**CAUSES OF ILLEGAL LOGGING AND HOW TO OVERCOME THEM**

*Keywords:* ecology, forest protection, administrative responsibility, timber trade

The article provides an analysis of the crisis situation in the area of forests and combat illegal felling. The author poses the problem of detection of complex factors leading to and (or) to the commission of administrative offenses and crimes in the area of forest protection.

Сообщения о незаконной вырубке леса в российских регионах давно стали повседневной реальностью. Поступающая информация напоминает криминальные сводки - масштабы явления и сопутствующий ему ущерб превратились в общенациональную проблему. В стране уже сложились полумафиозные сообщества «черных лесорубов», представляющие собой не просто шайки приятелей-браконьеров, а настоящие преступные кланы, со всеми сопутствующими атрибутами. В них задействованы десятки тысяч людей, дорогостоящая техника, а доходы, которые получают курирующие незаконные рубки криминальные структуры, исчисляются миллиардами рублей, что эквивалентно незаконному предпринимательству и экономическому ущербу государства в этой сфере [1].

За прошедшее десятилетие (2000-2009гг.) объемы незаконных рубок в Российской Федерации выросли почти в 2 раза. Только в 2009 году, по официальным данным, незаконно заготовлено 1,4 млн.куб.м древесины, ущерб составил 13,2 млрд. рублей [2].

Проблема защиты леса от незаконной рубки занимала умы многих государственных деятелей и ученых еще с Петровских времен. Однако несмотря на длительную историю этого вопроса, задача сохранения леса остается одной из актуальных. Острота ситуации порождается сразу несколькими основаниями. С одной стороны, лес, как специфичный объект природы, считается элементом экологической стабильности, источником жизни

для многих растений и животных, полезных с точки зрения потребления человеком. С другой стороны, лес выступает экономической основой жизни целых районов, порой выступая градообразующим фактором. Наконец, с третьей стороны, лес - это элемент механизма международных взаимоотношений, при помощи которого налаживались или обострялись внешние политические связи.

Необходимость разрешения кризисной ситуации в рассматриваемой сфере, ставит задачу комплексного обнаружения факторов, порождающих и (или) способствующих совершению административных правонарушений и преступлений в сфере охраны леса.

Количество и разнообразие таких факторов позволяет классифицировать их на экономические, организационные и правовые.

К экономическим причинам можно отнести:

- дефицит рабочих мест в отдельных районах края, в результате чего основным источником доходов населения становятся полузаконный или незаконный промысел, среди которых вырубка, транспортировка использование для собственных нужд или продажа леса [3];

- халатное отношение должностных лиц местных органов самоуправления отдельных районов к вопросу о выделении леса на нужды местного населения, главным образом связанного с печным отоплением, предпочитая продавать лес по коммерческим ценам [4];

- постоянный рост на мировом рынке и как следствие внутри государства цены на древесину;

- доступность сбыта незаконно полученной древесины.

К организационным относят:

- отсутствие четкой методической базы, устанавливающей механизм подсчета объема и качества древесины на лесозаготовительных участках, обоснований необходимости проведения различных видов рубок (проходные, санитарная, реконструкция, прореживание). Это порождает необоснованные, а подчас умышленно-лоббированные решения о проведении рубок леса;

- низкое качество инвентаризации леса, редкое ее проведение, отсутствие открытых данных о количестве и качестве лесного фонда, закрепленных за лесхозами. Зачастую это приводит к сверхнормативному объему рубки на разрешенном участке леса;

- отсутствие полноценного контроля лесничеств за отпуском заготовленной древесины и ее вывозом;

- отсутствие учета предприятий, занимающихся заготовкой, реализацией и переработкой древесины;

- отсутствие механизма подтверждения количества и качества леса, оцененное лесхозами;

- слабое техническое оснащение контрольно-надзорных органов и их оперативных групп (укомплектованность техникой, средствами связи и охраны);

- большое количество мелких заготовительных предприятий и арендаторов территории лесов;
- неэффективность охранительного действия лесорубочного билета и других документов, подтверждающих законность вырубке части леса и происхождения древесины;
- слабая профессионально-правовая готовность должностных лиц, контрольно-надзорных органов лесничеств;
- слабая согласованность или полное ее отсутствие в действиях должностных лиц лесничеств, органов внутренних дел, таможенных органов;
- отсутствие эффективного документального обеспечения, подтверждающее неоспоримость законности перемещаемой древесины за рубеж;
- отсутствие обоснованных требований по количественному составу правоохранительных органов, непосредственно работающих в лесных зонах и близлежащих территориях и площади охраняемых ими лесных территорий;
- отсутствие антикоррупционной политики в рассматриваемой сфере [5].

Во многом, указанные выше причины основаны на коллизиях или пробелах права. Однако еще хуже, когда закон усиливает действия факторов, влияющих на незаконную рубку леса.

Действие Лесного кодекса и проведение основанных на нем реформ в лесной отрасли привело к существенному росту безработицы, бедности и нищеты в лесных деревнях и поселках. Факторов негативного влияния нового лесного законодательства на социально-экономическое положение лесных деревень и поселков несколько:

- сокращение занятости в государственных органах лесного хозяйства и образованных на их основе лесохозяйственных предприятиях (бывших лесхозах) за счет значительного перераспределения финансов в пользу бюрократических структур в региональных центрах и сокращения внебюджетных доходов лесохозяйственных предприятий;
- подавления малого и среднего лесного бизнеса (основного работодателя в лесных деревнях и поселках) за счет административного перераспределения лесных ресурсов в пользу приоритетных инвестиционных проектов, резкого роста бумагооборота (отраслевой планово-отчетной документации), коррупционной нагрузки и других отрицательных явлений, особенно пагубных именно для небольших предприятий;
- перехода от конкурсной к аукционной системе распределения лесных ресурсов и заказов на работы по охране, защите и воспроизводству лесов (аукционная система не позволяет учитывать социальную значимость предприятий при принятии решения о предоставлении лесных участков или размещении заказа на работы и услуги) [6].

Таким образом, к правовым факторам можно отнести:

- неэффективную правовую базу, не учитывающая специфику «мелкой» добычи лесных ресурсов, определяющая контроль за деятельностью лесничеств

в сфере определения, распределения и учета леса, предназначенного для законной вырубki;

- отсутствие официальных актов толкования права механизма применения уголовного и административного законодательства по вопросам незаконной вырубki, переработке и использования леса;

- отсутствие контрольно-надзорных (государственно-властных) полномочий у большинства должностных лиц лесхозов (лесничеств);

- неопределенность в отношении технических средств, применяемых для незаконной вырубki и вывоза древесины, в случаях использования такой техники не ее собственниками.

На наш взгляд, решение выше указанных проблем можно подразделить по видам на регулятивные и правоохранительные.

К первостепенным регулятивным нужно отнести:

- разработку понятия охраны и защиты леса от незаконной рубки, внесение его официального определения в Лесной кодекс Российской Федерации;

- внести в Лесной кодекс Российской Федерации, подзаконные ему нормативные правовые акты изменения, предусматривающие полномочия по охране и защите лесов, государственному лесному надзору;

- разработка антикоррупционной политики в органах регулирования и охраны леса. В этом направлении необходимо издать нормативные правовые акты, устанавливающие более открытые формы принятия управленческих решений со стороны лесничеств и вышестоящих контрольно-регулятивных органов;

- совершенствование системы контроля за деятельностью лесничеств, в рамках деятельности по определению количества и качества леса (древесины), площадей, передаваемых для различных видов вырубok. Для этого необходимо принять нормативные акты, устанавливающие обязательность дублирования выше указанной деятельности, независимыми экспертами. В целях более точной информации о качестве и количестве леса, периодичность проведения соответствующего мониторинга должна быть чаще.

К важнейшим правоохранительным решениям профилактики незаконной вырубki леса можно отнести:

- внести изменения и дополнения в УК РФ (ст.260), предусматривающую ответственность за скупку (приобретение) или продажу древесины, добытой заведомо преступным путем;

- внести изменения и дополнения в КоАП РФ (ст.8.28), предусматривающие ответственность за скупку (приобретение), транспортировку или продажу древесины без документов, подтверждающих законность происхождения древесины;

- внести дополнение в КоАП РФ (например, ст.8.28.1), предусматривающие ответственность за незаконное использование орудий незаконной рубки леса, принадлежащих на праве хозяйственного ведения другим лицам;

- правовое урегулирование вопроса перемещения и дальнейшего хранения древесины в качестве вещественного доказательства свершения преступления и административного правонарушения;

- создание специализированных оперативных отделов, структура которых должна состоять из специалистов в разных областях, связанных с профессиональными знаниями технологии определения качества и количества леса, проведения криминалистических экспертиз, с учетом специфики лесозаготовительной деятельности, правоприменения (уголовного и уголовно-процессуального, административного и административно-процессуального), в случаи выявления фактов нарушения лесного законодательства, с возможным использованием ими физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Разумеется, такие отделы должны находиться под непосредственным оперативным управлением и контролем со стороны органов государственной власти субъектов России. Качество деятельности указанных подразделений зависит от полноценности предварительной специальной подготовки в рассматриваемой сфере, которая, на наш взгляд, должна проводиться в других регионах с похожей спецификой проблем.

Количественный и качественный состав оперативных групп должна определяться как минимум на основе следующих принципов:

- соответствия количественного состава оперативного отдела площади охраны леса;

- удаленность места жительства членов группы оперативного отдела от охраняемой территории леса;

- по необходимости, вахтовый метод работы;

- достаточная квалификация членов группы для выполнения любых административно-предупредительных, пресекательных и обеспечительных мер, связанных с профилактикой и борьбой с нарушениями в сфере охраны леса.

Оценивая вышеприведенный комплекс мер для защиты леса от незаконной рубки можно сделать вывод о том, что качество этой работы зависит в большей степени не от того, насколько эффективно законодательство, а от того, насколько готовы к его применению конкретные должностные лица. Это означает поиск путей охраны леса таким способом, при котором роль человеческого фактора была бы сведена к минимуму.

В этой связи, важнейшим является вопрос о разработке методики единого общероссийского учета отпуска древесины на корню, основанный на современных технологиях, предусматривающий, например, электронный способ оборота древесины и его контроля. При нем любое решение, начиная от предоставления права на рубку леса до его непосредственной переработки в России или вывоза за границу, должно проводиться путем фиксации соответствующих действий на электронном носителе (электронном лесорубочном билете для заготовителей древесины, электронном складе древесины, для покупателей), сохраняющего всю информацию о происхождении древесины, включая объем, место, время и лицо, которому

предоставлено право рубки на корню, а также передачу всего его объема или части покупателю.

Сама процедура перехода осуществима путем предварительной выдачи заготовителю, перевозчику, покупателю именного электронного документа (чип-карты), куда записывается информация о соответствующем действии ее хозяина и вообще вся история предмета купли-продажи. Если законодательно признать только такой механизм законной добычи и оборота древесины, то единственным подтверждением законности происхождения леса будет тот его объем, который числится на именном электронном носителе проверяемого лица. Наибольший эффект такого оборота леса можно достигнуть при вывозе древесины за границу. Оборудованный терминалом таможенный пост, даст возможность таможенной службе без труда выяснить легальность происхождения леса, лицо-заготовителя, продавца и покупателя. Очевидно, объем вывезенного за пределы Российской Федерации леса также фиксируется на электронном носителе.

Очевидно, что разработка и внедрение такого механизма контроля оборота древесины потребует создания стационарных и мобильных электронных ресурсов записи-считывания информации. Все это потребует вложения немалых материальных средств. Более того, необходимо внести изменения и дополнения в Лесной кодекс Российской Федерации и регламент выдачи разрешений на рубку леса на корню, его транспортировку, куплю-продажу.

Однако гарантированная возможность проверки законности происхождения леса на всем его пути (особенно при его экспорте) может существенно помочь в защите леса от незаконной рубки, а значит многократно окупить затраты.

### **Литература и источники**

1. Бешуков А.Г. Криминологическая характеристика и уголовно-правовые меры противодействия незаконному предпринимательству // Современная научная мысль. 2012. №1. С.75-81.
2. Власть готовит для «черных лесорубов» УК// <http://leshos.ru/news/newsone.php?id=140094>
3. Турицын А.В. Отдельные проблемы принудительного прекращения права собственности на земельные участки // Современная научная мысль. 2013. №2. С.133-140.
4. Павловская В.Ю. Местный бюджет в экономической системе муниципального образования и его законодательное регулирование // Современная научная мысль. 2013. №1. С.71-73.
5. См.: Эртель А.Г. Институты регионального развития // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2010. №3. С.316-317.
6. См.: Ярошенко А.Ю. О причинах незаконных рубок и организационно-правовых мерах по обеспечению борьбы с ними // Материалы «круглого стола»

в Совете Федерации на тему «Правовое обеспечение борьбы с незаконными рубками леса», 27 ноября 2008г.

---

**Дерюга А.Н.** - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административно-служебной деятельности ОВД Дальневосточного юридического института МВД России, доцент (derjuga@mail.ru)

**Deryuga, A.N.** - PhD in Law, assistant professor of administrative law and administrative performance ATS Far Eastern Law Institute MVD of Russia, associate professor (derjuga@mail.ru)

---

УДК 342.924

**АСАДОВ А.М., МОЧАЛОВ А.Н.  
К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЕ  
И РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИИ ЕЕ РАЗВИТИЯ**

*Ключевые слова:* административное право, административная реформа, кодификация административного законодательства, административный произвол

Статья посвящена анализу проблем проведения административной реформы, призванной обеспечить сокращение факторов формализма, схематизма в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, защиту прав граждан, общественных организаций, бизнес-структур.

**ASADOV, A.M., MOCHALOV A.N.  
ON THE ADMINISTRATIVE REFORM AND DEVELOPMENT OF THE  
CONCEPT OF ITS DEVELOPMENT**

*Keywords:* administrative law, administrative reform, the codification of administrative law, administrative arbitrariness

This article analyzes the problems of administrative reform, designed to ensure the reduction factors formalism, schematics in the bodies of state power and local self-government, state and local government agencies, protecting the rights of citizens, public organizations, business structures.

Главной целью административной реформы и кодификации административного законодательства и одновременно их центральным звеном, представляется, должен стать конституционный принцип высшей ценности человека, его прав и свобод [1].

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства [2]. Статья 18 Конституции РФ устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность законодательной исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В соответствии со ст. 21 Конституции РФ, достоинство личности охраняется государством, ничто не может служить основанием для его умаления. Из данных системообразующих конституционных норм вытекает, что неукоснительное соблюдение и защита прав человека, обеспечение человеческого достоинства выступают главным критерием деятельности всех органов государственной власти, включая те, которые осуществляют административно-управленческие функции, а также всех должностных лиц государства и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

Необходимо отметить, что в 2000-2011 гг. был предпринят ряд достаточно эффективных мер, направленных на оптимизацию структуры органов государственной власти, обеспечение реализации прав и свобод человека при осуществлении публично-административных функций. Вместе с тем, нельзя оставлять без внимания, что еще значительная часть норм административного законодательства, а также практики их применения не в полной мере отвечает конституционным принципам обеспечения прав и свобод человека, гарантии достоинства личности. В связи с этим полагаем, что в числе основных направлений административной реформы и совершенствования административного законодательства должны присутствовать следующие направления .

Создание условий для перманентного развития и научно-исследовательской разработки направленной на формирование наиболее оптимальной модели и правовой конструкции государственного управления, способствующей развитию экономики, повышению уровня жизни людей, а также обеспечивающей эффективное функционирование деятельности как отдельных органов власти, так и в целом государства.

Дальнейшее сокращение административных барьеров, в том числе связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и одновременно повышение эффективности осуществления государственного и муниципального контроля (надзора). При разработке концепции административной реформы (далее - Концепция) необходимо исходить из баланса интересов государства, личности и хозяйствующих субъектов. Причем главный интерес государства должен заключаться, как отмечалось выше, в обеспечении прав и законных интересов своих граждан [3].

С одной стороны, чрезмерные административные барьеры приводят к снижению хозяйственной активности, тормозят экономический рост и процессы модернизации. С другой стороны, уже сегодня наблюдается ситуация, когда в жертву свободе экономической деятельности приносятся права и законные интересы граждан [4].

Так, снижение «административного давления на бизнес» путем сокращения оснований для проведения мероприятий по контролю (надзору) приводит к тому, что субъекты экономической деятельности, чувствуя ослабление администрирования, начинают злоупотреблять правами (например, реализуют продукцию, не отвечающую установленным требованиям), при этом остаются безнаказанными. Это приводит к нарушению прав и интересов граждан. В условиях недостаточно развитых институтов гражданского общества (на это обстоятельство неоднократно указывал Конституционный Суд РФ), не до конца сформированного индивидуального и массового правосознания ослабление административных барьеров воспринимается многими предпринимателями как разрешение делать все, что угодно, вседозволенность. В связи с этим следует законодательно предусмотреть механизмы, позволяющие эффективно и оперативно, без волокиты (но с соблюдением надлежащей правовой процедуры) выявлять и пресекать правонарушения. Действующий механизм проведения государственного и муниципального контроля (надзора) представляется во многом громоздким, формализованным, имеющим явный перекос в сторону защиты прав субъектов предпринимательской деятельности порой в ущерб правам и интересам рядовых граждан. Дальнейшее развитие административного законодательства должно учитывать необходимый баланс интересов [5].

Дальнейшее реформирование конкурсных и аукционных процедур [6], в частности, проводимых в целях размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Существующая процедура размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, предусмотренная Федеральным законом №94-ФЗ в целом определенным образом снижает уровень коррупции при размещении заказов, делает процесс государственного и муниципального заказа более открытым и прозрачным. Вместе с тем, зарегулированность отдельных вопросов, излишний формализм приводят, в ряде случаев, к снижению эффективности проведения конкурсных и аукционных процедур (в особенности применительно к учреждениям культуры, учреждениям здравоохранения и т.д.), невозможности приобретения именно того товара, который действительно необходим (например, в связи с наличием заявок о предложении аналогов, значительно более дешевых и на порядок менее качественных). В конечном итоге, это также приводит к нарушениям прав граждан - потребителей государственных и муниципальных услуг. Существующая практика знает большое число примеров, когда требуемое по закону проведение конкурсных или аукционных процедур приводит к снижению качества оказания государственных и муниципальных услуг.

Необходимость общего сокращения факторов формализма, схематизма в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений. Например, в настоящее время в соответствии с законодательством (в его буквальном истолковании, подтвержденном судебной практикой) даже техническая ошибка (опечатка) при составлении заявления о государственной регистрации юридического лица при

его создании (например, в паспортных данных) влечет отказ в государственной регистрации. Данная ситуация представляется неприемлемой, поскольку органы государственной власти должны исходить из презумпции добросовестности. Данную презумпцию следует закрепить на законодательном уровне и предусмотреть механизм устранения ошибок, возникающих при подаче документов в целях получения той или иной государственной или муниципальной услуги. Излишний формализм, не признающий понятий добросовестности, разумности и справедливости, является существенным препятствием модернизации, ухудшает инвестиционный климат в государстве. Формализм также может быть вызван излишней зарегулированностью, в том числе на уровне административных регламентов. Так, ряд норм, содержащихся в регламентах, вступает в противоречие с положениями законодательства, в частности, предусматривают дополнительные (не предусмотренные законом) требования к заявителям, предоставляемым им документам и т.д. Распространены случаи, когда, например, органы юстиции отказывают в регистрации некоммерческой организации на том основании, что устав организации или протокол учредительного собрания не соответствуют положениям административного регламента. Такая практика должна быть исключена. Административные регламенты не должны возлагать дополнительные обязанности на граждан, они должны регулировать исключительно деятельность соответствующих органов, а также их должностных лиц.

Необходимость разработки и принятия Служебного кодекса Российской Федерации - кодифицированного акта, устанавливающего общие принципы прохождения государственной и муниципальной службы, службы в организациях, осуществляющих отдельные государственные функции, а также регулирующего порядок прохождения федеральной государственной гражданской службы. В настоящее время различные виды государственной службы и муниципальная служба регулируются разными нормативно-правовыми актами, порой не находящимися друг с другом в системной связи. Вместе с тем, все виды государственной службы - и служба в органах исполнительной власти (включая военную службу и службу в правоохранительных органах), и служба в органах законодательной и судебной власти, и служба в органах прокуратуры, в избирательных комиссиях и т.д., а также муниципальная служба подчинены единым конституционным целям и ценностям, должны строиться на единых общих принципах и общих стандартах деятельности, вырабатываемых наукой социального управления (административного менеджмента).

Более того, существуют субъекты, также наделенные полномочиями по осуществлению отдельных государственных и муниципальных функций - уполномоченные банки (например, в части валютного контроля), частные нотариусы, государственные и муниципальные учреждения (например, жилищно-коммунальные компании), управляющая компания Сколково, государственно-общественные объединения и т.д. Хотя служба в подобных

организациях и не относится к государственной (муниципальной), но по своей природе, по своим целям и функциям она во многом тяготеет именно к государственной (муниципальной) службе. В связи с этим в Служебном кодексе было бы целесообразным закрепить общие принципы и стандарты деятельности, связанной с прохождением всех видов государственной службы, муниципальной службы, а также службы в организациях и учреждениях, осуществляющих отдельные государственные и муниципальные функции.

Пересмотр критериев эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, служащих. Так, сомнительным в качестве такого критерия представляется снижение бюджетных расходов. Экономия средств бюджета (сметы) приводит к сокращению финансирования государственных и муниципальных учреждений, а, следовательно, к снижению качества оказываемых услуг. В ряде случаев критерии эффективности неверно истолковываются должностными лицами, что также приводит к снижению качества управления (например, «скорая помощь» не выезжает на вызовы «сверх нормы», чтобы не допустить превышения установленных показателей заболеваемости, а также «чрезмерного» расходования бюджетных средств - данная практика, являющаяся широко распространенной, прямо противоречит конституционному праву граждан на охрану здоровья). Вместе с тем, в ряде случаев деятельность должностных лиц является неэффективной. Примером может служить следующая реальная практическая ситуация: судебный пристав-исполнитель принял отчет об оценке арестованного имущества, без проверки отчета, хотя отчет имел явные арифметические ошибки, которые привели к занижению стоимости арестованного имущества в несколько раз. Впоследствии имущество было реализовано, но стоимости его было явно недостаточно для удовлетворения требований взыскателя (взыскателем выступало государство). В то же время, если бы судебный пристав-исполнитель внимательно просмотрел отчет перед его принятием, выявил бы его недостатки и потребовал бы в рамках своих должностных полномочий их устранения, то сумма долга, полученная бюджетом, была бы в несколько раз больше.

Данный пример иллюстрирует распространенную ситуацию: действующее законодательство не содержит критериев оценки реальной эффективности деятельности должностных лиц, принимающих решения, что позволяет служащим подходить к принятию решений формально, без учета целей и задач государственной (муниципальной) службы. Тем самым снижается общая эффективность государственного и муниципального управления. Законодательством должны быть установлены четкие критерии оценки эффективности деятельности всех органов и должностных лиц, а также предусмотрены меры дисциплинарной ответственности за виновные действия (бездействие), которые привели к снижению эффективности.

Законодательное закрепление норм, которые бы препятствовали недобросовестному поведению властных субъектов. Так, арбитражной практике известен случай, когда после того, как индивидуальный

предприниматель заявил о готовности приобрести арендованное им муниципальное недвижимое имущество (в порядке «льготной» приватизации для субъектов малого предпринимательства в соответствии с Федеральным законом №159-ФЗ), орган местного самоуправления обратился в суд с иском о признании договора аренды незаключенным (хотя предприниматель несколько лет добросовестно владел и пользовался имуществом, вносил арендную плату, выполнил ремонт). Суды всех инстанций встали на сторону органа власти, поскольку договор не содержал нескольких существенных условий. Вместе с тем, этот договор был типовым, и его текст разрабатывался именно тем органом местного самоуправления, который впоследствии заявил о его незаключенности. Такое внешне правомерное поведение (распространенное, к сожалению, в практике хозяйственной деятельности) является по своей сути недобросовестным использованием властным субъектом предоставленных ему полномочий и не сочетается ни с понятием эффективности управления, ни с общеправовыми принципами добросовестности и справедливости, нарушает конституционный принцип соблюдения и защиты государством прав и свобод человека и гражданина. Необходимо предусмотреть ответственность должностных лиц, допускающих подобного рода поведение.

Дальнейшее совершенствование предоставления электронных государственных и муниципальных услуг, проведение в жизнь принципа «единого окна», сокращение числа административных инстанций, необходимых для реализации гражданином своего права, а также сроков совершения административных процедур. Необходимо максимально упростить процесс получения гражданином электронной цифровой подписи, обеспечить доступ каждого гражданина к сети Интернет (в том числе из точек общего доступа) в целях предоставления каждому гражданину возможности беспрепятственного и быстрого получения по возможности максимального набора государственных и муниципальных услуг с использованием средств компьютеризации.

Финансовое обеспечение собственных полномочий на всех уровнях публичной власти, включая местное самоуправление. Так, собственные доходы местных бюджетов в настоящее время не покрывают финансовые обязательства органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения [7]. Это приводит к утрате реальной самостоятельности местным самоуправлением, снижению качества муниципальных услуг и, как следствие, нарушению прав граждан (на охрану здоровья, на участие в культурной жизни, на жилище и т.д.).

### **Литература и источники**

1. Плотко Е.С. Принципы презумпции невиновности и объективной истины в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.97-103.
2. Конституция РФ. М., 1993.

3. Душакова Л.А. Некоторые аспекты конструкции государственных услуг // Право и практика. 2012. №2. С.78-84.
4. См.: Эртель А.Г. Институты регионального развития // Бизнес в законе. Экономико--юридический журнал. 2010. №3. С.316-317.
5. См.: Побежимова Н.И. К вопросу об административных процедурах // Право и практика. 2012. №2.
6. См. напр.: Турицын А.В. К вопросу о принципах ограничений права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения // Современная научная мысль. 2013. №1. С.61-68.
7. См.: Павловская В.Ю. Местный бюджет в экономической системе муниципального образования и его законодательное регулирование // Современная научная мысль. 2013. №1. С.71-73.

---

**Асадов А.М.** - кандидат юридических наук, доцент, ректор Уральского института экономики, управления и права, (root@nep.pars.ru).

**Мочалов А.Н.** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского института экономики, управления и права.

**Asadov, A.M.** - PhD in Law, Associate Professor, Rector of the Ural Institute of Economics, Management and Law, (root@nep.pars.ru).

**Mochalov, A.N.** - PhD in Law, Associate Professor of Constitutional Law of the Ural Institute of Economics, Management and Law.

---

## АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

УДК 343.326

### ШАДЖЕ А.М. К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

*Ключевые слова:* правовая политика, коррупция, антикоррупционная политика, этический кодекс, гражданское общество

В статье рассматривается проблема определения стратегии борьбы государства и общества с коррупцией. Выделяя в качестве основных видов антикоррупционной стратегии системную стратегию устранения причин, «стратегию войны», стратегию «сознательной пассивности» и смешанную стратегию, автор показал их преимущества и недостатки. Обоснован вывод о необходимости сочетания различных стратегических приоритетов в антикоррупционных реформах.

### SHADZHE, A.M. THE QUESTION OF ANTI-CORRUPTION STRATEGY

*Keywords:* legal policies, corruption, anti-corruption policy, code of ethics, civil society

The article deals with the problem of defining strategies to combat the state and society against corruption. Singled out as the main types of anti-corruption strategy systemic strategy to address the causes, "the strategy of war" strategy "conscious passivity" and a mixed strategy, the author showed their advantages and disadvantages. The conclusion about the need to combine different strategic priorities in the anti-corruption reforms.

Антикоррупционная правовая политика должна представлять собой научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение национальной, государственной и личной безопасности в сфере противодействия коррупции.

Антикоррупционная правовая политика потому и называется правовой, что связана с юридической деятельностью и соответствующим пространством, юридическими средствами и механизмами в сфере противодействия коррупции. Она может характеризоваться как важный компонент в формировании полноценной и эффективной правовой системы страны и региона, правовой политики государства в целом.

В соответствии с Модельным законом «Основы законодательства об антикоррупционной политике» антикоррупционная политика в качестве предмета правового регулирования включает отношения:

- по формированию основных начал антикоррупционной политики, определению ее понятий, целей и принципов;
- реализации антикоррупционной политики в деятельности по охране прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства;
- установлению приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определению системы субъектов реализации антикоррупционной политики;
- определению компетенции органов публичной власти национального, регионального и местного уровней в формировании и реализации антикоррупционной политики;
- определению и проведению антикоррупционной политики в правотворческой и правоприменительной деятельности;
- укреплению законности и правовых основ функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;
- формированию общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами;
- формированию основ международного сотрудничества в реализации мер антикоррупционной политики [1].

Антикоррупционная правовая политика может характеризоваться как деятельность, в основе которой лежат концептуально оформленные правовые идеи стратегического характера, то есть такие идеи, которые определяют направления функционирования государственно-правового механизма противодействия коррупции.

Хотелось бы отметить, что все многообразие антикоррупционных стратегий можно классифицировать на следующие виды: системная стратегия устранения причин; «стратегия войны»; стратегия «сознательной пассивности» и смешанная стратегия [2].

Парадигма стратегии системного устранения причин многообразна. Внутри нее можно выделить радикальных и умеренных приверженцев этой стратегии.

Всемирным Банком была предложена «единая многоцелевая стратегия борьбы с коррупцией», которая состоит из пяти разделов:

- 1) институциональные основы: а) институционализация независимой и эффективной судебной власти; б) расширение сферы действия парламентского контроля; в) обеспечение независимости правоохранительных органов;
- 2) политическую ответственность: а) политическая конкуренция, заслуживающие доверия политические партии; б) прозрачность в финансировании партий; в) прозрачность процедуры голосования для избирателей; г) обязанность госслужащих декларировать имущество, правила, регулирующие вопрос конфликта интересов;

3) расширение возможностей участия гражданского общества: а) гарантирование свободы информации; б) усиление роли СМИ;

4) конкурентный частный сектор: а) реструктуризация монополий с целью повышения конкурентных начал; б) снижение барьеров входа на рынок, связанных с необходимостью получения различных разрешений; в) прозрачность корпоративного менеджмента; г) увеличение прав деловых ассоциаций;

5) управление государственным сектором: а) найм на государственную службу на основе заслуги, достойная оплата труда государственных служащих; б) децентрализация власти; в) повышение прозрачности бюджетного процесса для контролирующих органов; г) повышение прозрачности в налоговой администрации, лишение налоговых служащих возможности произвольно предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации [3].

В 2001 году системная стратегия, выработанная специалистами Мирового Банка, существенно обогатилась. В нее были включены такие разделы, как институционализация специализированного антикоррупционного ведомства, принятие этических кодексов, необходимость отдельных программ по борьбе с коррупцией при госзакупках, а также мобилизация поддержки проведения реформ как со стороны гражданского общества, так и со стороны политических лидеров (на необходимость такого раздела в пакете антикоррупционных мер указывает и S. Rose-Ackerman [4]).

Стратегия устранения причин может послужить не только базой новых антикоррупционных подстратегий, но и основой изменения всего механизма функционирования государственной власти. Иными словами, данная стратегия обладает огромным потенциалом демократизации и повышения эффективности деятельности всего государства.

В свою очередь, стратегия «войны» состоит в борьбе с внешними проявлениями коррупции (случаями дачи взяток конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами. Из этого определения можно выявить несколько особенностей данной стратегии.

В рамках реализации данной стратегии государство занимает четко определенную позицию по отношению к коррупции, что демонстрирует политическую волю и готовность власти к активному реформированию общества (пусть даже с помощью весьма специфических методик). Такая позиция более конструктивна, чем игнорирование проблемы.

Наряду с этим стратегия «войны» быстро дает видимый результат. Репрессивные меры по сути своей публичны, так как их результат затрагивает большое число людей, легко поддается измерению, легко может быть использован в целях политической рекламы.

Применение стратегии «войны» требует соблюдения ряда условий, которые порой не вписываются в институциональные рамки, характерные для демократического государства. Не случайно эта стратегия, как правило, получила распространение в авторитарных странах Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии. Однако это происходит даже в ряде стран с сильными

демократическими традициями.

Стратегии «войны» свойственна высокая вероятность её применения для имитации противодействия коррупции. Давая пусть даже краткосрочный, но быстрый результат, эта стратегия может явиться механизмом мобилизации общественной поддержки либо всему режиму в целом (случай авторитаризма), либо конкретным политикам - инициаторам стратегии. В долгосрочной перспективе эта особенность стратегии приводит к общественному недоверию к любым попыткам действительно серьезных антикоррупционных реформ.

Отличительной чертой стратегии сознательной пассивности к противодействию коррупции является утверждение о неэффективности и бесплодии активных действий, направленных на борьбу с коррупцией.

Признается, что коррупция, свойственная тоталитарному прошлому, – временное явление, которое исчезнет вместе с превращением государства в либеральную демократию с рыночной экономикой.

Наиболее важным преимуществом данной стратегии является то, что она не требует финансовых, материальных и людских ресурсов для своего осуществления.

При этом, хотя государство и самоустраняется от управления в сфере антикоррупционных программ, однако снять с себя ответственность за последствия этого самоустранения оно никогда не сможет.

Несмотря на кажущуюся простоту и беззатратность стратегии «сознательной пассивности», нельзя игнорировать весь комплекс потенциальных проблем и осложнений, связанных с реализацией этой стратегии. Кроме того, данная стратегия не должна рассматриваться как вариант долгосрочного разрешения проблемы коррупции.

Существенной угрозой стратегии «сознательной пассивности» следует признать возможность перехода коррупции в принципиально новую стадию развития, угрожающую превращением государства в клептократию.

На практике стратегия устранения причин коррупции включает в себя противодействие конкретным коррупционерам, а стратегия «войны», пусть и во фрагментарном виде, ориентирована и на устранение причин. Поэтому в реальных условиях может применяться смешанная стратегия противодействия коррупции, а не чистые типы стратегий.

В некоторых государствах (особенно актуально это для государств с нестабильной политической системой) наблюдаются флуктуации в расстановке приоритетов в антикоррупционных реформах. Так, один политический лидер может быть сторонником силовых методов борьбы с коррупцией, и, очевидно, он будет реализовывать разновидность стратегии «войны». А за ним пришедший может обратиться к идеологии стратегии устранения причин из-за всеобщего недовольства бесперспективностью репрессивных мер. Следующий же лидер может обратиться к стратегии «сознательной пассивности».

Российская Федерация, принимая Федеральный закон «О противодействии коррупции» [5] и Национальную стратегию противодействия коррупции [6] строит российский механизм реализации правовой политики

противодействия коррупции в соответствии с системной стратегией устранения причин, в отдельных случаях используя элементы иных видов антикоррупционных стратегий.

### Литература и источники

1. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225-260.
2. См.: Антикоррупционная политика / Под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.
3. Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank Washington, D.C., 2000.
4. Роуз-Аккерман Коррупция и государство. М., 2003. С. 77.
5. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
6. Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

---

**ШАДЖЕ А.М.** – доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Адыгейского государственного университета, Заслуженный юрист Республики Адыгея (amschad@mail.ru)

**Shadzhe, A.M.** - Doctor of Law, Professor, Dean of the Faculty of Law Adyghe State University, Honored Lawyer of the Republic of Adygea

---

УДК 343.8

**АНТОХИНА А.Б.**

### **ИНСТИТУТ МЕР УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**Ключевые слова:** меры уголовно-правового принуждения, некарательные меры, уголовная ответственность, наказание, иные меры уголовно-правового характера.

В статье рассмотрен институт иных мер уголовно-правового характера через призму анализа его места в структуре уголовной ответственности и раскрыты особенности его реализации.

**ANTOKHINA, A.B.**  
**INSTITUTE OF MEASURES OF CRIMINAL AND LEGAL CHARACTER**  
**AS FORM OF REALIZATION OF CRIMINAL LIABILITY**

**Keywords:** measures of criminal and legal coercion, non-punitive measures, criminal liability, punishment, other measures of criminal and legal character.

In article the institute of other measures of criminal and legal character through a prism of the analysis of its place in structure of criminal liability is considered and features of its realization are opened.

В юридической литературе отмечается, что «...на протяжении всего времени своего существования государство пыталось найти наиболее оптимальные способы преодоления такого социального зла, как преступность. Для этого использовались различные методы, в числе которых приоритетное место занимали и продолжают занимать меры уголовно-правового принуждения» [1, с. 3].

Эволюция отечественного уголовного права показывает, что российский законодатель применял и применяет к лицам, совершающим преступления, самые различные средства уголовно-правового воздействия: как довольно обширный перечень видов наказаний, так и альтернативные уголовно-правовые меры, имеющие не карательный характер.

Целесообразность использования в борьбе с преступностью различных уголовно-правовых средств рекомендована нормами международного права и закреплена в ч. 2 ст. 2 Уголовного кодекса РФ 1996 г, которая гласит, что суд может назначить лицу, признанному виновным в совершении преступления *наказание и (или) иные меры уголовно-правового характера*.

Но, окончательно, система мер уголовно-правового воздействия на законодательном уровне была оформлена не так давно, после внесения Федеральным законом РФ от 27.07. 2006 г. № 153 изменений в Уголовный кодекс РФ и включения в него нового раздела VI «Иные меры уголовно-правового характера».

Анализ института мер уголовно-правового характера не может быть полноценным, без установления его взаимосвязи с уголовной ответственностью.

В науке отечественного уголовного права изучению уголовной ответственности было уделено достаточно много внимания. Но до сих пор, по многим вопросам, связанным с данным ключевым понятием уголовного права, среди ученых нет единой точки зрения. Сразу оговоримся, что мы не ставим перед собой цели исследовать все аспекты уголовной ответственности, и остановимся лишь на тех ее особенностях, которые имеют прямое отношение к мерам уголовно-правового характера.

В теории уголовного права преобладающей является точка зрения, что уголовная ответственность, по сути, представляет собой «...одну из форм

социального контроля, который призван регулировать поведение людей в целях охраны общественного порядка и воспитания граждан в духе уважительного отношения к правам и интересам других лиц, обществу и государству» [2, с. 474].

Еще в 60-70-х годах прошлого века в философии и юридической науке рядом ученых было предложено рассматривать понятие юридической ответственности не только в ретроспективном (негативном), но и в активном (позитивном) аспекте. Под ответственностью в ретроспективном плане понимается обычно ответственность за прошлое деяние, нарушившее правовое предписание. Ответственность в позитивном плане - это осознание личностью своего социального долга перед другими людьми, обществом, государством, осознание смысла и правового значения своих поступков. Достаточно указать, что и в настоящее время рассмотрение юридической ответственности в негативном и позитивном плане имеет множество, как сторонников, так и противников.

Соглашаясь с тем, что выделение позитивного аспекта ответственности является объективной необходимостью, тем не менее, считаем, что при изучении института мер уголовно-правового характера предпочтение должно быть отдано позиции негативной ответственности за уже совершенное общественно опасное деяние, которым причинен вред, и в отношении которого конкретному лицу уже назначена мера государственного принуждения.

Данной точки зрения придерживается и законодатель, который в ст. 8 Уголовного кодекса РФ 1996 г. указывает, что единственным основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим кодексом. Следовательно, закрепляя основания возникновения уголовной ответственности, законодатель имеет в виду ее ретроспективную (негативную) составляющую.

Уголовная ответственность представляет собой сложное структурное образование, что, наверное, и объясняет тот факт, что как в науке, так и в законодательстве до сих пор не выработано универсальной дефиниции данной правовой категории.

Не вступая в полемику по этому поводу, отметим только, что в науке уголовного права сложилось несколько точек зрения в понимании уголовной ответственности, каждая из которых имеет как достоинства, так и недостатки. В частности, предлагается определять уголовную ответственность следующим образом: 1) как обязанность лица совершившего преступление, претерпеть меры государственного принуждения; 2) как уголовное правоотношение в целом; 3) как предусмотренные законом неблагоприятные для лица, совершившего преступление последствия, выраженные в осуждении, сопряженном с наказанием и судимостью и др.

В современной доктрине уголовного права уголовная ответственность наиболее часто определяется как «...реакция государства на совершение преступления, выражающаяся в осуждении преступного поведения лица

государством и принудительном ограничении или лишении прав виновного лица, осуществляемом в рамках уголовного осуждения» [2, с. 479].

Данное определение, на наш взгляд, наиболее полно и емко отражает правовую природу уголовной ответственности.

Можно также выделить следующие существенные свойства уголовной ответственности.

Во-первых, уголовная ответственность является последствием совершения преступления, что и нашло отражение в ст. 8 Уголовного кодекса РФ 1996 г. В связи с чем, возникает вопрос о моменте ее возникновения и прекращения. Мы придерживаемся здесь правила «золотой середины» и как большинство исследователей считаем, что уголовная ответственность возникает с момента совершения преступления, и прекращается с погашением или снятием судимости.

Во-вторых, уголовная ответственность всегда возникает и реализуется только в рамках уголовного правоотношения. Как пишет А.Н. Тарбагаев «...только в уголовно-правовом отношении сходятся воедино все проявления порицания виновного, которые в совокупности и представляют уголовную ответственность. За пределами охранительного правоотношения ответственности не существует, поскольку нет иных способов осуждения лица, кроме наделения его комплексом обязанностей и прав, составляющих правовой статус преступника» [3, с. 42].

Возникновение уголовного правоотношения порождает в свою очередь установление обратной правовой связи между правоприменительными органами и преступником. Отсюда следует, что третьим свойством уголовной ответственности является обязанность государственных органов дать отрицательную оценку поведению виновного и применить к нему наказание или меры уголовно-правового характера, а обязанностью виновного претерпеть эти меры, которые заключаются в различных ограничениях и лишениях его интересов.

И наконец, в-четвертых, развитие и реализация уголовной ответственности происходит в определенной процессуальной форме. Для отечественной теории традиционна позиция о том, что уголовная ответственность является только институтом материального уголовного права [4, с. 27]. Но, имея в своей основе материальное право, уголовная ответственность реализуется путем регламентированных законом особых процедур, которые в совокупности представляют собой определенный процесс. Для придания уголовной ответственности формы процесса законодатель использует нормы уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права.

Таким образом, развитие и реализация уголовной ответственности происходит в рамках уголовного правоотношения, осуществление которого становится возможным благодаря процессу последовательного применения норм уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства.

А теперь коснемся вопроса о соотношении понятий «уголовная ответственность», «наказание», «иные меры уголовно-правового характера».

Некоторым исследователям ранее было свойственно отождествлять уголовную ответственность и наказание. Так, например, Н.И. Загородников писал, что «...совершивший преступление привлекается к уголовной ответственности только тогда и с того момента, когда в его действии обнаружены признаки определенного преступления и этот факт установлен обвинительным приговором» [5, с. 33].

Большинство ученых-криминалистов советского периода все же считало, что «...термины «уголовная ответственность» и «наказание» не тождественны» [6, с. 27]. К примеру, авторы теоретической модели уголовного закона подчеркивали, что «...уголовная ответственность и наказание являются правовыми последствиями совершения преступления, однако по своему содержанию эти уголовно-правовые категории не идентичны» [7, с. 183].

Действительно, нельзя утверждать, что уголовную ответственность и наказание ничего не связывает. Безусловно, оба эти явления являются последствием совершения преступления. Вначале возникает уголовная ответственность как объективная обязанность правоприменительных органов от лица государства дать отрицательную оценку действиям виновного и подвергнуть его осуждению, и лишь затем следует назначение и исполнение наказания.

Но в свою очередь, нельзя согласиться с мнением, что «...понятие уголовной ответственности и понятие уголовного наказания не совпадают, они имеют относительно самостоятельное значение и содержание, поскольку отражают различные реальные явления объективной действительности» [8, с. 7]. Наказание, являясь мерой государственного принуждения и выражаясь в ограничении прав и свобод виновного лица, представляет собой наиболее типичный способ реализации уголовной ответственности. Реализация уголовной ответственности в полном объеме становится возможной во многом благодаря достижению целей наказания (восстановление социальной справедливости, исправление, предупреждение совершения новых преступлений).

Одним из важнейших принципов наказания является его неотвратимость. Но это вовсе не означает что абсолютно все лица, совершившие преступление должны отбывать наказание. И зачастую, законодатель, руководствуясь принципами гуманизма и справедливости, а также соображениями уголовной политики по экономии мер уголовной репрессии, допускает возможность или необходимость назначения вместо наказания иных мер уголовно-правового воздействия, либо вообще освобождения виновных от уголовной ответственности или от наказания.

Это связано с тем, что применение уголовного наказания, даже самого справедливого и объективного, не дает полной гарантии, что правоприменителем избрана наиболее эффективная форма реализации

уголовной ответственности, которая позволит исправить осужденного и удержит его от совершения новых преступлений.

Следовательно, наказание следует рассматривать лишь как желательную, иногда удачную, а в некоторых случаях не очень, наиболее типичную форму реализации уголовной ответственности.

Другим, не менее важным средством уголовно-правового принуждения является институт иных мер уголовно-правового характера, который выступает альтернативой наказанию и также обеспечивает решение специфических задач уголовного законодательства.

Так, совершение общественно опасного деяния лицом, не способным осознавать фактического характера своего деяния и (или) руководить им вследствие психического расстройства, исключает уголовную ответственность, а соответственно наказание. Но подобные лица, вследствие того, что не понимают значения своих поступков и не способны контролировать их, могут представлять потенциальную или реальную опасность как для самих себя, так и для окружающих. В связи с чем, государство прибегает к их принудительному излечению, а при необходимости изолирует указанных лиц в специализированных медицинских учреждениях.

Важным направлением уголовной политики Российская Федерация является также борьба с террористическими и коррупционными преступлениями, наркобизнесом, легализацией доходов, полученных преступным путем и рядом других деяний.

Негативные социальные последствия и экономические потери для государства и общества от перечисленных преступлений весьма существенны. Назначение наказаний имущественного характера восстанавливает социальную справедливость и возмещает причиненный вред далеко не полностью. В свете чего, для еще большей минимизации преступных последствий российский законодатель предусматривает возможность конфискации орудий и средств совершения преступления, денег и имущества, полученных преступным путем и имущества, за счет которого финансируются преступления террористической и экстремистской направленности. За счет конфискованного имущества возмещается причиненный вред и жертвам преступления.

Таким образом, в ряде случаев, уголовная ответственность может быть реализована и в других формах: в осуждении виновного лица, но без реального отбытия им наказания (условное осуждение); в применении вместо наказания иных мер уголовно-правового характера (конфискации имущества, принудительных и воспитательных мер), в освобождении преступника от уголовной ответственности или от наказания.

Следовательно, как наказание, так и иные меры уголовно-правового характера невозможны без уголовной ответственности, а последняя может совсем или частично обойтись без них.

Уже, исходя из этих соображений, можно утверждать, что наказание и меры уголовно-правового характера является составной частью уголовной ответственности, и они соотносятся между собой как часть и целое. Причем

наказание далеко не всегда является обязательным элементом уголовной ответственности.

Сказанное означает, что институт мер уголовно-правового характера является необходимым элементом уголовной ответственности и представляет собой особую форму ее реализации, которая реализуется в назначении судом вместо наказания или вместе с ним (при конфискации имущества) иных мер уголовного воздействия.

Это также комплексный (межотраслевой) институт, который состоит из норм уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права (но среди которых нормы уголовного права являются базовыми и ведущими). В данном институте нормы уголовного законодательства составляют его содержание, а нормы уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства регулируют его внешнее оформление и порядок применения.

Социальное и правовое значение института мер уголовно-правового характера для выполнения государством задач уголовной политики, а для граждан обеспечения их законных прав и свобод, трудно переоценить.

Существование в российском уголовном праве данного института продиктовано в первую очередь конституционными принципами демократического общества и свидетельствует о непосредственной реализации принципа справедливости (в широком смысле слова), который затем детализируется в принципах гуманизма, экономии мер уголовной репрессии и т.д.

Главное социальное предназначение мер уголовно-правового характера состоит в том, чтобы «...придать уголовному законодательству и практике его применения большую восстановительную, предупредительную и ресоциализационную направленность. Некарательные меры придают современной уголовно-правовой политике более универсальный, гибкий и осмысленный характер. В пользу применения этих мер свидетельствуют их экономические, гуманитарные, компенсационные, исправительные и реабилитационные преимущества» [9, с. 3-4].

### **Литература и источники**

1. Егоров В.С. Вопросы правового регулирования мер уголовно-правового принуждения. М-Воронеж, 2006.
2. Курс российского уголовного права. Общая часть // Под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова. М.: Спарк, 2001.
3. Тарбагаев А.Н. Ответственность в уголовном праве // Известия вузов. Правоведение. 1994. № 3.
4. Хотя в отечественной науке высказывалась и иная точка зрения. Так, например, по мнению Л.В. Багрий-Шахматова уголовная ответственность реализуется нормами уголовного, уголовно-процессуального,

административного и иных отраслей права: Багрий-Шахматов Л.В. Уголовная ответственность и наказание. Минск, 1976.

5. Загородников Н.И. Давность уголовного преследования и ее сроки // Социалистическая законность. 1967. № 2.

6. См. например: Ткачевский Ю. Уголовная ответственность // Уголовное право. 1999. № 3.

7. Уголовный закон: опыт теоретического моделирования // Отв. ред. В.Н. Кудрявцев и С.Г. Келина. М., 1987.

8. Коробков Г.Д. Освобождение от уголовной ответственности и наказания по советскому уголовному праву. М., 1981.

9. Набиуллин Ф.К. Некарательные меры уголовно-правового характера: природа, система и социально-правовое назначение. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008. С. 3-4.

---

**Антохина Алёна Борисовна** - преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Невинномысского государственного гуманитарно-технического института. Россия, Ставрополь (antohina.a.b@yandex.ru)

**Antokhina, Alyona Borisovna** - teacher of department of criminal law and criminology of the Nevinnomyssk state humanitarian and technical institute. Russia, Stavropol (antohina.a.b@yandex.ru)

---